

Forskningsrapport

VATTENRÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GRUVVERKSAMHET

Maria Pettersson

David Granberg

Torbjörn Karlsson

Patrik Söderholm

FÖRORD

Föreliggande rapport har framtagits inom ramen för ett forskningsprojekt som finansierats av Vinnova och koordinerats av Georange Ideella Förening. Det övergripande syftet med projektet har varit att identifiera styrkor och svagheter i de nuvarande miljötillståndprocesserna för gruvor, inklusive tillämpningen av ramvattendirektivet, samt att utifrån detta överväga möjligheter till reformer som kan leda till en säkrare, effektivare och mer innovationsvänlig tillståndprocess inbegripet en mer effektiv och adekvat tillämpning av ramvattendirektivet i gruvrelaterade fall (Vinnovas webbplats: <https://www.vinnova.se/p/miljotillstandsprocesser-och-implementering-en-av-eus-vattendirektiv-utvardering-av-konsekvenserna/>).

KONTAKTINFORMATION

Maria Pettersson
ETKS/Rättsvetenskap
Luleå University of Technology
maria.pettersson@ltu.se

David Granberg
Boliden Minerals
david.granberg@boliden.com

Torbjörn Karlsson
LKAB
torbjörn.karlsson@lkab.com

Patrik Söderholm
ETKS/Nationalekonomi
Luleå University of Technology
patrik.soderholm@ltu.se

SAMMANFATTNING

Tillståndsprovning enligt miljöbalken utgör en viktig del i samhällets kontroll av miljöfarliga verksamheter. För större och mer ingripande verksamheter inbegriper tillståndsprovningen ofta komplexa frågor beträffande såväl verksamhetens påverkan på det ekologiska systemet som i relation till andra intressen. På senare tid har frågor som rör tillståndsprocessernas effektivitet och ändamålsenlighet diskuterats flitigt av både branschorganisationer, industrirepresentanter och företrädare för den svenska regeringen. Frågorna har bland annat rört införlivandet och tillämpningen av EU-lagstiftning, inte minst ramdirektivet för vatten. Tillståndsprocesserna för gruvverksamhet har rönt särskilt stort intresse på grund av flera uppmärksammade fall där projekt och pågående gruvor har fått tillståndsansökningar avslagna, kraftigt försenade och/eller överklagade. Syftet med denna rapport har därför varit att: (a) identifiera osäkerheter, utmaningar och konsekvenser relaterade till tillämpningen och tolkningen av EU:s ramdirektiv för vatten; (b) utvärdera konsekvenserna av detta för svensk gruvverksamhet, och vid behov (c) föreslå möjliga reformer. I rapporten utreds på vilket sätt förutsättningarna för svensk gruvverksamhet har förändrats i och med införlivandet av EU:s ramdirektiv för vatten; vilka, om några, typer av justeringar som har varit nödvändiga för att efterleva direktivets krav; samt om det finns behov av att ändra den nuvarande tillämpningen av direktivet och i så fall på vilket sätt.

Den svenska vattenrätten har genomgått en betydande utveckling sedan 1920-talet. Allmänna intressen som naturskydd och miljö har gått från att ha en förhållandevis marginell betydelse i början av förra seklet till att vara i absolut centrum hundra år senare. Trots detta präglas vattenrätten av viss spårbindenhet där både lagens struktur och den individuella tillståndsprovningen har följt i stort sett samma mönster under lång tid: utgångspunkten är och har hela tiden varit att kontrollera, inte hindra, vattenverksamheterna, även om krav på hänsyn till allmänna intressen har ökat över tid. Under tidigt 1900-tal, med en vattenlag med tydligt exploateringsfokus, var kraven på hänsyn i stort sett begränsade till fisket och det allmänna hälsotillståndet. Detta utvidgades gradvis i syfte att öka samhällets kontroll över naturresurserna och möjliggöra ”rimliga” avvägningar mellan exploateringsintresset och motstående enskilda och allmänna intressen. Vid miljöbalkens ikraftträdande, och vattenlagstiftningens införlivande i balken, utökades kraven på hänsyn till såväl människors hälsa som miljön, inte minst genom målet om en hållbar utveckling och införandet av miljökvalitetsnormer för bland annat vatten. Det samhällsekonomiska perspektiv som genomsyrat vattenrätten under hela 1900-talet, med krav på samhällsekonomisk lönsamhet för tillåtlighet för vattenverksamheter, behölls inledningsvis i balken, men avskaffades 2018 med motiveringen att det skulle leda till en mer samstämmig provning av olika verksamheter.

I början av 2000-talet antogs ramdirektivet för vatten. Utgångspunkten för direktivet är att vatten är en unik resurs; ”ett arv som måste, skyddas, försvaras och behandlas” som en sådan. Genom direktivet infördes en ny typ av förvaltning av naturresurser som utgår ifrån naturliga gränser (avrinningsområden) och kvalitet på miljön (vattnet), snarare än administrativa strukturer och verksamheter (aktörer). Modellen inkluderar integrerad planering med utgångspunkt i avrinningsområdet, med krav på förvaltningsprogram och åtgärdsplaner, samt regelbunden utvärdering av effekten av åtgärder i beaktande av förändrade miljöförhållanden och allmänhetens synpunkter. Direktivets mål utgår ifrån kvaliteten på miljön och innefattar god kemisk och ekologisk status för ytvatten och god kvantitativ status för grundvatten. Ett nyckelkomponent i direktivet är icke-försämringskravet som innebär att medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att motverka ytterligare försämring av ekosystemen och säkerställa att vattenområden når god status. Innebörden av icke-försämringskravet förtydligades 2015 genom den så kallade Weserdomen där EU-domstolen fastslog att skyldigheten att förebygga en försämring av statusen hos en vattenförekomst är bindande och att tillstånd inte får lämnas till projekt som försämrar en vattenförekomsts status eller äventyrar uppnåendet av detsamma. Ramvattendirektivets mål och förvaltningsmodell, inklusive Weserdomens klargöranden, har medfört utmaningar i flera medlemsstater, däribland Sverige, inte minst genom att verksamheter förutsätts omfattas av direktivets undantagsbestämmelser för att kunna meddelas tillstånd.

Ett exempel på hur prövningen av vattenverksamheter förändrats under 2000-talet är tillståndsprövningen av Boliden Minerals sandmagasin, Hötjärnsmagasinet. Magasinet gavs tillstånd på 2000-talet, efter miljöbalkens ikraftträdande, men före reglerna om miljökvalitetsnormer trädde i kraft. Prövningen av Hötjärnsmagasinet visar dels att för tillåtligheten avgörande frågor i större utsträckning sätts på provotid, dels att det genom det nya systemet för vattenförvaltning har tillkommit fler remissmyndigheter. Det senare har i sin tur inneburit fler synpunkter som ska adresseras och frågor som behöver redas ut, vilket kan bidra till att tillståndsprocessen tar längre tid.

Såväl miljöbalkens som ramvattendirektivets tillkomst har förändrat förutsättningarna för industriell verksamhet i Sverige, inte minst när det gäller mineralutvinning och -bearbetning. Kraven för att en verksamhet ska betraktas som tillåtlig har ökat, eller snarare utvidgats, till att även innefatta krav på samråd och ekologisk och kemisk vattenkvalitet. Denna förflyttning har inte endast medfört att såväl tillståndsprövningens innehåll som omfattning har utökats, utan även att utfallet av prövningen kännetecknas av en större osäkerhet.

Den samstämmighet som föreligger när det gäller uttolkningen av ramvattendirektivets krav, både utifrån rättsliga avgöranden, vetenskaplig litteratur på området och de statliga och andra utredningar som genomförts på nationell nivå det senaste årtiondet, innebär att utrymmet för förändringar av själva direktivet i riktning mot ökad flexibilitet sannolikt är begränsat. Trots detta finns det områden inom vattenförvaltningen där reformer pågår eller kan genomföras för att inte på ett ur miljösynpunkt onödigt sätt hindra framtida gruvverksamhet i Sverige. Det inkluderar processen för fastställande av miljökvalitetsnormer, avgränsning av vattenförekomster och möjligheten att kompensera för försämrade vattenkvalitet. För att även fortsättningsvis möjliggöra för gruvverksamhet i Sverige – och därmed bland annat leva upp till EU-rättens krav på andra områden – är det viktigt att öka kunskapen om konsekvenserna av såväl lagstiftningens krav som de processer som aktualiseras.

ABSTRACT

Permit assessments according to the Environmental Code is an important part of society's control of environmentally hazardous activities. For larger and more intrusive operations, the permit assessment often includes complex questions regarding both the operation's impact on the ecological system and in relation to other interests. In recent times, issues relating to the efficiency and expediency of the permit processes have been extensively discussed by industry associations, industry representatives and representatives of the Swedish government. The questions have, among other things, concerned the transposition and application of EU legislation, not least the Water Framework Directive. The permit processes for mining operations have received particular attention due to several high-profile cases where projects and ongoing operations have had permit applications rejected, significantly delayed and/or appealed. The aim of this report has therefore been to: (a) identify uncertainties, challenges and implications related to the application and interpretation of the EU Water Framework Directive; (b) evaluate the consequences of this for Swedish mining operations, and, if necessary (c) propose possible reforms. The report investigates how the conditions for Swedish mining operations have changed with the incorporation of the EU Water Framework Directive; what, if any, types of adjustments that have been necessary to comply with the requirements of the Directive; as well as whether there is a need to change the current application of the directive and, if so, in what way.

Swedish water legislation has undergone significant development since the 1920s. General interests such as nature conservation and the environment have gone from having a relatively marginal importance at the beginning of the last century to being at the absolute center a hundred years later. Despite this, the water legislation is still characterized by a certain path dependence, where both the structure of the law and the individual permit assessments have largely followed the same pattern for a long time: the starting point is and has always been to control, not necessarily to prevent, water operations, even if the requirements for consideration of public interests have increased over time. In the early 20th century, with a water legislation with a clear exploitation focus, the consideration requirements were largely limited to fisheries and general (human) health. This was gradually expanded with the aim of increasing society's control over natural resources and enabling "reasonable" trade-offs between the exploitation interest and opposing individual and public interests. When the Environmental Code came into force, and the water legislation was incorporated into the code, the requirements for consideration of both human health and the environment were expanded, not least through the goal of sustainable development and the introduction of environmental quality standards for, among other things, water. The socio-economic perspective that permeated water legislation throughout the 20th century, with requirements for socio-economic profitability for the permissibility of water operations, was initially retained in the code, but was abolished in 2018 on the grounds that it would lead to a more consistent assessment of different operations.

In the early 2000s, the EU Water Framework Directive was adopted. The starting point for the Directive is that water is a unique resource; "a heritage that must be protected, defended and treated" as such. The Directive introduced a new type of management of natural resources that is based on natural boundaries (catchment areas) and quality of the environment (water), rather than administrative structures and operations (actors). The model includes integrated planning based on the catchment area, with requirements for management programs and plans for measures, as well as regular evaluation of the effect of the measures in consideration of changing environmental conditions and public views. The goals of the Directive are based on the quality of the environment and include good chemical and ecological status for surface water and good quantitative status for groundwater. A key component of the directive is the non-deterioration requirement, which means that Member States are obliged to take all necessary measures to prevent further deterioration of ecosystems and ensure that water bodies reach good status. The meaning of the non-deterioration requirement was further clarified in 2015 by the so-called Weser ruling, where the European Court of Justice determined that the obligation to prevent deterioration of the status of a water body is binding and that permits may not be granted to projects that deteriorate the status of a water body or jeopardize the achievement of the goal.

The goals and management model of the Water Framework Directive, including the clarifications made in the Weser ruling, have been challenging for several member states, including Sweden, not least because industrial operations are expected to be covered by the derogation regime in order to be granted permit.

An example of how the assessment of water operations has changed during the 21st century is the permit assessment of Boliden Minerals' tailings pond, called Hötjärnsmagasinet. The tailings pond was granted permit in the 2000s, after the entry into force of the Environmental Code, but before the rules on environmental quality standards came into force. The assessment of Hötjärnsmagasinet shows that issues decisive for the operation's permissibility to a greater extent than before are put on probation, and that, as a result of the new system for water management, more referral authorities are added. The latter, in turn, has meant more viewpoints to address, as well as more questions to attend to, which can contribute to the permit process taking longer time.

The introduction of both the Environmental Code and the EU Water Framework Directive have changed the conditions for industrial operations in Sweden, not least when it comes to mineral extraction and processing. The requirements for an activity to be considered permissible have increased, or rather expanded, to also include requirements for consultation and ecological and chemical water quality. This transition has not only meant that both the content and scope of the permit assessment has expanded, but also that the outcome of the assessment is characterized by greater uncertainty.

The consensus that exists regarding the interpretation of the requirements of the Water Framework Directive, based on both legal rulings, scientific literature in the field, and the governmental and other investigations carried out at national level in the last decade, means that the scope for changes of the Directive itself in the direction of increased flexibility likely is limited. Despite this, there are areas within the water management system where reforms are ongoing or can be implemented so as not to pose an environmentally unnecessary hinder to future mining operations in Sweden. This includes the process of establishing environmental quality standards; the delimitation of water bodies; and the possibility to allow for ecological compensation for the deterioration of water quality. In order to continue to enable mining operations in Sweden - and thereby, among other things, live up to the requirements of EU law in other areas - it is important to increase the knowledge about the consequences of both the requirements of the legislation as well as the pertinent processes.

INNEHÅLL

FÖRORD.....	ii
KONTAKTINFORMATION.....	ii
SAMMANFATTNING.....	iii
ABSTRACT.....	v
INTRODUKTION.....	1
Syfte.....	1
Metod och material.....	1
Disposition.....	2
GRUVERKSAMHET SOM VATTENVERKSAMHET.....	3
Bakgrund.....	3
Särskilt om gruvdammar.....	3
RÄTTSLIG KONTROLL AV VATTENVERKSAMHET 1918–1998.....	5
1918-års vattenlag ("ÄVL").....	5
Tillstånd för gruvverksamhet i enlighet med ÄVL.....	7
Dom meddelad av Norrbygdens vattendomstol den 3 februari 1958.....	7
Dom av vattendomstolen vid Luleå tingsrätt den 17 januari 1973.....	8
Deldom meddelad av Övre Norrbygdens vattendomstol den 30 september 1964, deldom meddelad av Övre Norrbygdens vattendomstol den 10 november 1965, samt deldom meddelad av Övre Norrbygdens vattendomstol den 29 januari 1970.....	8
1983-års vattenlag ("vattenlagen").....	10
RÄTTSLIG KONTROLL AV VATTENVERKSAMHET - MILJÖBALKEN.....	13
Införandet av miljöbalken.....	13
Vattenverksamhet enligt miljöbalken.....	13
Samhällsekonomisk tillåtlighetsprövning för vattenverksamhet.....	14
Tillståndsplikt för vattenverksamheter.....	15
Införandet av miljökvalitetsnormer.....	16
Genomförandet av miljökvalitetsnormer.....	17
Miljömål och miljökvalitetsnormer för vatten.....	18
RÄTTSLIG KONTROLL AV VATTENVERKSAMHET INOM EU.....	20
EU:s miljö rätt.....	20
EU:s tidiga vattenlagstiftning.....	21
EU:s ramdirektiv för vatten.....	22
Inledning.....	22
Ramvattendirektivets övergripande mål.....	22
Weserdomen.....	23
Undantagsbestämmelser.....	24

TILLSTÅND TILL VATTENRELATERAD GRUVERKSAMHET ENLIGT MILJÖBALKEN – PRÖVNINGEN AV HÖTJÄRNSMAGASINET I BOLIDEN.....	30
Miljödomstolens dom den 24 mars 2006 i mål nr M 4009-04.....	30
Miljööverdomstolens dom den 17 november 2006 i mål nr M 3613-06 (MÖD 2006:54)	31
Miljödomstolens dom den 19 december 2007 i Mål nr M 510-99 samt deldom i Mål nr M 4009-04 och M 173-07.....	32
Miljööverdomstolens dom den 24 november 2008 i Mål nr M 617-08.....	32
Mark- och miljödomstolens dom den 19 december 2018 i Mål nr M 1629-15.....	33
Verksamhetens vattenhantering	33
Remissmyndigheternas yttranden i sammanfattning	33
Bolagets bemötande	34
Mark- och miljödomstolens bedömning.....	34
Hötjärnsmagasinet – slutliga avgöranden	36
FÖRÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SVENSK GRUVERKSAMHET	38
Prövotider utredningsvillkor och miljö kvalitetsnormer	38
Anpassning för att efterleva ramvattendirektivets krav	39
Reformbehov och reformutrymme	40
Pågående revidering av ramvattendirektivet och dotterdirektiven	41
Diskussion rörande reformutrymme på nationell nivå	41
Processen för hur miljö kvalitetsnormer fastställs och förändras.....	42
Avgrensning av vattenförekomster	42
Möjlighet att kompensera för försämring av vattenkvalitet	44
Utvärdering av ekologisk status och särskilda förorenande ämnen.....	45
AVSLUTANDE KOMMENTARER	46
REFERENSER	47
Litteratur	47
Elektroniska källor	53
Rättsfall.....	53

INTRODUKTION

Miljölagstiftningens syfte är att främja en hållbar utveckling. Utgångspunkten för en sådan utveckling är dels att naturen har ett skyddsvärde, dels att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl (1 kap. 1 § miljöbalken). Reglerna i miljöbalken ska tillämpas så att bland annat värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas och den biologiska mångfalden bevaras (1 kap. 1 § 2 st. miljöbalken). Miljöbalken ska emellertid också säkerställa att ”mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas” (ibid.), vilket innebär att lagstiftningen även ska möjliggöra investeringar i långsiktigt hållbar verksamhet (Pettersson & Söderholm 2019). Ett mycket viktigt instrument i detta sammanhang är tillståndsprövningen av miljöpåverkande verksamheter. I tillståndsprövningen redovisas konsekvenser av verksamheten på kort och lång sikt, och krav ställs på åtgärder för att förebygga, hindra och motverka skador på människors hälsa och miljön. Tillståndsprövningen enligt miljöbalken utgör således en viktig del i samhällets kontroll av miljöfarliga verksamheter.

Frågor som rör tillståndprocessernas effektivitet och ändamålsenlighet har under senare tid emellertid diskuterats flitigt såväl av branschorganisationer och industrirepresentanter (se t.ex. Pettersson & Söderholm 2022) som av företrädare för regeringen (se Busch m.fl. Dagens Industri 6 maj 2024). Frågorna har bland annat rört det svenska införlivandet samt den (påstått) strikta tillämpningen av EU-lagstiftning, främst när det gäller livsmiljödirektivet (se t.ex. Andersson 2021; Darpö m.fl. 2022) och ramvattendirektivet (se t.ex. Svensk Vattenkraftsförening 2017; Pehrson 2023). Tillståndprocesserna som specifikt rör gruvverksamhet har genererat särskilt stort intresse på grund av flera uppmärksammade fall där projekt och pågående gruvor har fått tillståndsanvändningar avslagna, kraftigt försenade och/eller överklagade (Svemin 2021; Pehrson 2023).

Syfte

Det självständiga syftet med denna rapport har varit att: (a) identifiera osäkerheter, utmaningar och konsekvenser relaterade till tillämpningen och tolkningen av EU:s ramdirektiv för vatten; (b) utvärdera konsekvenserna av detta för svensk gruvverksamhet, och vid behov (c) föreslå möjliga reformer.

Följande forskningsfrågor har väglett arbetet:

- På vilket sätt har förutsättningarna för svensk gruvverksamhet förändrats i och med införlivandet av EU:s ramdirektiv för vatten i svensk lagstiftning?
- Vilka, om några, typer av justeringar har varit nödvändiga för industrin att göra för att efterleva de krav som följer av ramdirektivet för vatten?
- Finns det behov av att ändra den nuvarande tillämpningen av ramdirektivet och i så fall på vilket sätt?

Metod och material

För att besvara forskningsfrågorna har i huvudsak olika typer av rättskällor använts, det vill säga lagstiftning, lagförarbeten, rättspraxis och doktrin. När det gäller lagstiftning och förarbeten har såväl tidigare som nu gällande svensk och EU-rättslig lagstiftning analyserats i syfte att besvara forskningsfråga i och ii. I detta syfte, samt för att få en uppfattning om vilken betydelse det vattenrättsliga regelverket har och har haft för genomförandet av gruvverksamheter, har även rättsliga avgöranden, i form av såväl äldre som moderna myndighetsbeslut, vattendomar och tillståndsbeslut, studerats. Doktrin har använts som stöd för tolkningen av främst äldre lagstiftning.

Disposition

Rapporten inleds med ett kort avsnitt om gruvverksamhet som vattenverksamhet (kapitel 2). Där efter följer en redogörelse över utvecklingen av den rättsliga kontrollen av verksamheter som tar i anspråk vattenresurser under 1900-talet fram till idag. Det inkluderar 1918-års vattenlag (ÄVL), 1983-års vattenlag (VL) och införandet av miljöbalken (MB) (kapitel 3 och 4), samt genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten (kapitel 5). I kapitel 6 behandlas tillståndsprövning av vattenrelaterad gruvverksamhet enligt miljöbalken. En diskussion kring de rättsliga förutsättningarna för gruvrelaterad vattenverksamhet samt huruvida dessa kan eller bör förändras förs i det avslutande kapitel 7, och kapitel 8 innehåller korta avslutande kommentarer.

GRUVERKSAMHET SOM VATTENVERKSAMHET

Bakgrund

Gruverksamhet innefattar vanligtvis inspråktagande av vattensystem på många olika sätt. Förutom anläggning och modifiering av dammar kan det röra sig om bortledning av grundvatten (länshållning) bortledning av ytvatten (dvs., inkommande råvatten som används för verksamheten i olika sammanhang), avsänkning av vattenstånd, samt rensningar eller byggnationer i vattenområden. Definitionsmässigt utgör alla dessa typer av verksamheter vattenverksamhet enligt svensk lagstiftning, i vissa fall kan även provbrytning utgöra vattenverksamhet, till exempel vid omfattande ortdrivning i grundvattenförande berg som innebär att länshållning behöver ske. Gruverksamhet kan också innebära markavvattning, t.ex. vid anläggande av diken i verksamheten. Markavvattning är också definitionsmässigt att betrakta som vattenverksamhet, men har i viss mån en särreglering.

Gruverksamheter innebär med andra ord såväl fysisk påverkan på vattenförekomster och grundvattenförekomster, genom att vattnet tas i anspråk för verksamheten, som kemisk påverkan genom utsläpp och urlakning av förorenande ämnen (SOU 2022:56). Utsläpp från gruverksamheter kan vara såväl punktvisa, dvs. tillföras recipienten på en specifik plats, som diffusa, exempelvis nedfall av luftburna föroreningar som inte har någon tydligt definierad utsläppspunkt. Vanligt förekommande förorenande ämnen i samband med gruverksamhet är till exempel ammoniak, koppar, zink, uran och sulfat som, i kontakt med luft, vatten och biologiska processer, kan vittra och ombildas till nya föreningar. Även de sprängämnen som används vid gruverksamheter kan innebära föroreningar, exempelvis genom spridning av kväve, främst i form av nitrat, men kvävet kan även förekomma som ammonium, nitrit och ammoniak beroende på kemiska förhållanden som råder i vattnet (Strandberg m.fl. 2018).

Särskilt om gruvdammar

Vid förädling av malm uppstår restprodukter i form av gråberg och anrikningssand. Anrikningssanden deponerades ursprungligen ofta direkt i vattendrag, sjöar eller hav, men sannolikt även på land. I takt med att malmproduktionen ökade, ökade även restproduktsvolymerna vilket innebar att de miljöproblem som anrikningssanden medförde blev mer påtagliga. För att minska miljöpåverkan av gruvbrytningen uppfördes särskilda anläggningar för deponering av anrikningssanden (Åkerlund 2006). I en modern gruverksamhet pumpas den vattenblandade anrikningssanden alltså (typiskt sett) till en gruvdamm, ett så kallat sand- och klarningsmagasin, där själva anrikningssanden sedimenteras och vattnet leds vidare, ibland tillbaka i processen (ibid.). Härutöver nyttjar gruvindustrin även klarningsmagasin och vattenmagasin för produktionsvatten. Driftperioden för en gruvdamm är mellan 10 och 50 år (SOU 2012:46).

Gruvdammar är föremål för omfattande rättslig reglering i form av förordning (2013:319) om utvinningsavfall, miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, förordning om dammsäkerhet (2014:214) som utfärdats med stöd av miljöbalken och ibland även lagen om skydd mot olyckor (2003:778). Även plan- och bygglagens bestämmelser kan aktualiseras för delar av anläggningen. På nationell nivå finns även gemensamma riktlinjer för dammsäkerhet (GruvRIDAS). Riktlinjerna togs ursprungligen fram av branschen för att det saknades lagstiftning på området, men utgör fortfarande ett viktigt komplement till den rättsliga regleringen, bland annat för uppföljning och kontroll av att tillstånd och villkor följs, men framför allt för att säkerställa att dammsäkerhet råder och har förutsättningar att vidmakthållas (LKAB 2021). Även på internationell nivå finns det standarder om dammsäkerhet, såsom the Global Industry Standard on Tailings Management (UNEP 2020).

Ett dammbrott kan medföra omfattande konsekvenser i form av förlust av människoliv, allvarliga personskador och förstörelse av samhällsviktig infrastruktur. Härutöver kan ett dammbrott även medföra miljöskador, exempelvis genom att avfallet sprids i vattendrag och terräng. Hur allvarliga konsekvenserna av ett gruvdammbrott blir beror dels på vattenvolymerna i dammen, dam-

mens storlek och förekomsten av skadeobjekt i området, dels på avfallens egenskaper och vilken brytningsprocess som har använts (SOU 2012:46). Dammar, inklusive gruvdammar, ska därför klassificeras i dammsäkerhetsklasser om dammen vid ett haveri kan medföra exempelvis förlust av människoliv (se vidare 11 kap. 24 § miljöbalken). Klassificeringen är indelad i A, B, C, där dammsäkerhetsklass A och B ska användas om det finns en icke försumbar risk för förlust av människoliv vid ett dammhaveri (11 kap. 25 § miljöbalken). Om risken för förlust av människoliv är försumbar och övriga konsekvenser i form av förstörelse av infrastruktur eller miljöskador osv., har liten betydelse från samhälls synpunkt kan dammen stå utan dammsäkerhetsklass och benämnas då för U-damm (Svemin 2021).

Gruvdammar regleras även genom förordning (2013:319) om utvinningsavfall, som i sin tur bygger på EU:s utvinningsavfallsdirektiv (2006/21/EG).¹ Direktivet ställer krav på åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att utvinningsavfall hanteras på ett sätt som inte äventyrar människors hälsa eller skadar miljön. Alla åtgärder ska bygga på bästa tillgängliga teknik (BAT – Best Available Techniques), vilket i sin tur ställer krav på medlemsstaten att säkerställa att villkor i tillstånd regelbundet omprövas och vid behov uppdateras utifrån ny kunskap och förändringar av BAT (Garbarino m.fl. 2018). Kopplat till utvinningsavfallsdirektivets krav finns därför ett så kallat MWEI BREF-dokument (BAT-referensdokument), det vill säga ett tekniskt dokument som fastställer vad som är bästa tillgängliga teknik för reducering av miljöpåverkan från den berörda sektorn. I MWEI BREF-dokumentet listas identifierade tekniker som syftar till att förebygga eller så långt som möjligt minska skadliga effekter på människors hälsa och miljön till följd av hanteringen av utvinningsavfall. De föreskrivna teknikerna är dock inte föreskrivande eller uttömmande, och andra tekniker kan därför användas om de säkerställer minst en likvärdig skyddsnivå (Ibid.).

Med utvinningsavfall avses enligt 4 § utvinningsavfallsförordningen ”avfall som har uppkommit som en direkt följd av prospektering, utvinning eller bearbetning eller som en direkt följd av lagring av utvunnet material innan bearbetning av materialet har avslutats.” Vidare definieras en utvinningsavfallsanläggning som ”ett avfallsmagasin, ett avfallsupplag eller ett annat område som är avsett för uppsamling eller bortskaffande av utvinningsavfall i fast eller flytande form, med de dammvallar och andra konstruktioner som är till för att hålla kvar, hålla tillbaka, avgränsa eller på annat sätt stödja ett sådant område.” (9 § utvinningsavfallsförordningen). Som ett förtydligande av denna potentiellt omfattande definition anges i andra stycket att ett område som avsatts för uppsamling av utvinningsavfall endast utgör en utvinningsavfallsanläggning om området är en riskanläggning (se 10 §), eller används för uppsamling för längre tid än sex månader, ett år, eller tre år beroende på avfallstyp.

Om avfallsanläggningen utgör en riskanläggning, vilket till exempel antas gälla gruvdammar i dammsäkerhetsklass A eller B (Svemin 2021), och sannolikt även C (SOU 2012:46), gäller särskilda krav på avfallshanteringsplanen (se vidare 25 § utvinningsavfallsförordningen). Verksamhetsutövaren ska också upprätta ett säkerhetsledningssystem och en intern beredskapsplan (26 § utvinningsavfallsförordningen).

¹ Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin.

RÄTTLIG KONTROLL AV VATTENVERKSAMHET 1918–1998

För att förstå det nuvarande miljörättsliga systemet – inklusive vattenfrågorna – inleds avsnittet med en redogörelse över utvecklingen av den rättsliga kontrollen av verksamheter som tar i anspråk vattenresurser. En historisk utblick ger en djupare förståelse för lagens natur – såväl i vilket sammanhang den uppstått som hur den utvecklats över tid – och kan även bidra till insikter om dess begränsningar (Phillips 2010). Vattenrätten har å ena sidan genomgått en betydande utveckling där allmänna intressen såsom naturskydd och miljö har gått från att ha en förhållandevis marginell betydelse i början av 1900-talet till att vara i absolut centrum hundra år senare genom införandet av EU:s ramdirektiv för vatten. Samtidigt uppvisar den historiska genomgången tydliga tecken på stigberoende (Eng. Path Dependence) där såväl lagens struktur som den individuella tillståndsprövningens innehåll följt i stort sett samma mönster under hela perioden. Utgångspunkten för prövningen är och har varit att kontrollera – inte hindra – vattenverksamheterna, även om kraven, däribland avseende hänsyn till allmänna intressen, ökat över tid.

1918-års vattenlag ("ÄVL")

Före 1900-talet fanns ingen genomgripande reglering av vattenfrågorna i Sverige (Ljungman & Stjernquist 1960:55). Bestämmelser om ägande av vatten², tillgodogörande av vatten (s.k. lukrativ vattenrätt) och bortskaftning av oönskat eller skadligt vatten (s.k. defensiv vattenrätt) var utspridda i rättssystemet. Efter närmare två decenniers utredningsarbete som tog sin början runt sekelskiftet antogs år 1918 vattenlagen.³ Syftet med denna "moderna" svenska vattenrättslagstiftning var att åstadkomma ett "ur samhällssynpunkt tillfredsställande utnyttjande av naturtillgångarna." (Ljungman & Stjernquist 1961:60). Utgångspunkten för utredningsarbetet var liberalistisk – samhällsekonomin sågs bäst gagnad genom att den enskilde fastighetsägaren själv fick bestämma hur egendomen, i det här fallet vattnet, skulle nyttjas. De senare omarbetningarna av lagförslaget innebar dock att allmänna intressen fick en större roll i den slutliga produkten (ibid. s. 55).

Ur ett principiellt perspektiv är det två utgångspunkter som är särskilt intressanta när det gäller förutsättningarna för nyttjandet av vatten som resurs: rådighet över vattnet och kravet på samhällsekonomisk motivering.

När det gäller rätten till vatten stadgades i 1 kap. 1 § ÄVL att "Envar äger att, med här nedan stadgade eller eljest lagligen gällande inskränkningar, råda över det vatten, som finnes å hans grund." 1918-års svenska vattenlagstiftning vilade således på fastighetsägarens rätt till vattnet.⁴ Liksom för äganderätten i allmänhet, gällde rådigheten över vattnet med vissa inskränkningar, t.ex. till förmån för det allmänna.

Ett viktigt syfte med lagstiftningen var som sagt "att i större utsträckning tillgodose de allmänna intressena vid vattnets utnyttjande" (Ljungman & Stjernquist, 1961:56). Dessa allmänna intressen ansågs tidigt vara så pass betydande att vattenrätten, trots liberalistiska utgångspunkter, ansågs tarva tvingande lagregler av offentligrättslig typ, exempelvis prövning av tillåtlighet (ibid. s. 60-61).

² Ljungman & Stjernquist hänvisar här till det ofta åberopade stadgandet i 14 kap. 1 § Hälsingelagen att "Den äger vatten som land äger." (Ljungman & Stjernquist 1960:54).

³ 1918-års vattenlag. Kallas ibland "äldre vattenlagen" (ÄVL).

⁴ För en diskussion om huruvida denna rådighet bör ses som äganderätt eller nyttjanderätt, se Ljungman & Stjernquist s. 56-59.

Av intresse här är främst reglerna för byggande i vatten – dvs. uppförande av dammar eller anläggningar, liksom övriga åtgärder som kan inverka på vattnets djup och läge m.m. (2 kap. 14 §, ÄVL). En grundförutsättning för byggnad i vatten är ”att ändamålet må utan oskäligen kostnad vinnas med minsta intrång och olägenhet för annan” (2 kap. 2 § 1918-års vattenlag). I litteraturen hänvisas till bestämmelsen som en allmän princip som indirekt kontrollerar ett företags tillåtlighet och omfattning (Ljungman & Stjernquist 1961:64; Bergsten 1959:675). Bestämmelsen innebär alltså att intrång i vatten får ske (mot ersättning för markägaren), men att detta inte får vara mer omfattande än vad som kan anses skäligt vid en avvägning av motstående intressen (Ljungman & Stjernquist 1961:64). Det övergripande syftet var att hindra vattenverksamhet som inte var samhällsekonomiskt motiverade (SOU 2009:42, s. 117).

Utöver denna allmänt uttryckta princip var förutsättningarna för vattenverksamhet i form av exempelvis byggande, bortledning, sänkning av vattenståndet som innebar skada på vattenförhållanden eller intrång i annans egendom vidare att nyttan av verksamheten var tre respektive två gånger större än skadan (2 kap. 3 § 1st. ÄVL). Om skadan eller intrånget skulle leda till förändrade levnadsvillkor för ett stort antal människor skulle verksamheten som huvudregel inte tillåtas (2 kap. 3 § 2st. ÄVL) även om undantag kunde medges för byggnader i vatten som var av synnerlig betydelse från allmän synpunkt (2 kap. 3 § 3st. ÄVL).

Ej må någon så bygga i vatten, att genom uppdämning, sänkning av vattenståndet eller annan inverkan på vattenförhållandena skada tillfogas eller intrång göres å annan tillhörig egendom, vare sig jord, hus, fiske, bebyggt eller obebyggt strömfall eller annat, utan så är att nyttan av byggnaden eller den del därav, som föranleder skadan eller intrånget, prövas efter avdrag av byggnadskostnaden uppgå till ett värde, motsvarande tre gånger den skada och det intrång, som göres å åker och äng, samt två gånger skadan och intrånget å annan egendom.

De hänsyn som togs enligt äldre lagstiftning var typiskt sett avhängigt det sätt på vilket verksamheten påverkade (annan) mänsklig aktivitet snarare än ”ren” miljöhänsyn. Ett sådant intresse var fisket. Krav på anordningar för fiskens framkomst eller för tryggandet av fiskens bestånd med mera kunde därmed ställas på verksamhetsutövaren. Endast om kostnaderna för dessa åtgärder ansågs oskäligen i förhållande till den nytta de skulle medföra kunde ”befrielse från sagda skyldighet medgivnas” efter att yttrande inhämtats av statens fiskeritjänsteman (2 kap. 8 § ÄVL). För vissa typer av vattenverksamheter, exempelvis vattenkraftsföretag, var verksamhetsutövaren även ålagd att betala en årlig avgift för befrämjandet av fisket, så kallad fiskeriavgift (2 kap. 10 § ÄVL). Trots att fokus låg på verksamhetens påverkan på andra antropocentriska värden kunde ändå viss hänsyn till miljön skönjas även i denna tidiga lagstiftning. Exempelvis var det inte tillåtet att bygga i vatten om detta skulle inverka menligt på klimatet eller på det allmänna hälsotillståndet, eller om det skulle medföra att allmänna intressen, som exempelvis naturminnesmärken, skadades avsevärt (2 kap. 12 § 1 st. ÄVL). Krav på ”försiktighetsåtgärder” kunde ställas under förutsättning att de inte medförde ”kostnader av betydelse” (2 kap. 12 § 2 st. ÄVL).

En annan fråga av vikt för exempelvis gruvverksamheter rör förutsättningar för utsläpp av industriellt avloppsvatten. Bestämmelser om detta infördes i 1918-års vattenlag genom proposition 1941:45 och innebar att utsläpp av industriellt avloppsvatten i princip skulle betraktas som otillåtet om det kunde medföra olägenhet av ”någon betydelse” för enskilda eller allmänna intressen. Tillstånd för utsläpp av industriellt avloppsvatten krävde således vidtagande av förebyggande åtgärder. Dessa åtgärder fick emellertid inte – i en avvägning mellan kostnaderna för dem å ena sidan, och olägenheterna av avloppsvattnet å den andra sidan – vara oskäligen betungande för verksamhetsutövaren (8 kap. 32 § ÄVL efter 1942).

Ej må någon så avleda industriellt avloppsvatten, att genom förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde ur allmän eller enskild synpunkt uppkommer olägenhet av någon betydelse, med mindre föroreningens förebyggande prövas kräva åtgärder, som ej skäligen kunna fordras.

Ytterligare ett tillägg till lagstiftningen gällde möjligheten till omprövning av villkor för utsläpp av industriellt processvatten. Huvudregeln var att omprövning kunde ske efter tio år, men om utsläppen visade sig medföra betydande olägenheter som inte förutsetts vid beslutet om tillstånd kunde vattendomstolen meddela ändrade villkor (8 kap. 40 § ÄVL).

Föreskrift, som efter ansökan, varom i 38 § förmåles, meddelats angående villkoren för utsläppande av kloakvatten eller industriellt avloppsvatten i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, må, efter det tio år förflutit från det beslutet därom vann laga kraft eller när eljest väsentligt ändrade förhållanden inträtt, av vattendomstolen ändras efter ty skäligen finnes.

Vållas genom vattnets utsläppande betydande olägenhet, som vid beslutets eller utlåtagandets meddelande icke förutsetts, må vattendomstolen ock meddela ändrade föreskrifter, som äro ägnade att förebygga eller i största möjliga mån minska olägenheten för framtiden.

Tillstånd för gruvverksamhet i enlighet med ÄVL

Ett syfte med föreliggande rapport är att undersöka hur förutsättningarna för svensk gruvverksamhet har förändrats i och med införlivandet av EU:s ramdirektiv för vatten. För att besvara denna frågeställning följer här en redogörelse för tillämpningen av ÄVL i samband med gruvverksamhet. I fokus för redogörelsen ligger dels frågorna i målen, dels resultatet av prövningen i form av villkor för verksamheten. Syftet är att belysa hur kraven i ÄVL tog sig uttryck i den individuella prövningen av gruvverksamheter.

Dom meddelad av Norrbygdens vattendomstol den 3 februari 1958

Sökande: Luossavaara-Kiirunavara AB

Saken: Tillstånd att bortleda vatten från Lina älv m.m., Gällivare socken, Norrbottens län.

Ansökan rörde tillstånd till vattenverksamhet i form av (a) bortledande av vatten från Lina älv, anordnande av vattenintag, intagsledning, pumpstation samt tryckledning till industriområdet; (b) anläggning av en dammtröskel över älven; (c) bibehållande av en befintlig damm vid Nalöjärvis utlopp och en vattenledning därifrån till industriområdet i Vitåfors, samt att med dammen reglera vattenståndet i Nalöjärvi, och vid ett visst vattenstånd ”efter gottfinnande bortleda vatten från Nalöjärvi.” Vidare ansöktes om prövning av villkoren för utsläpp av avloppsvatten från anrikningsverk och övriga industrianläggningar motsvarande en årlig produktion av 800 000 ton magnetitlig och 50 000 ton apatitlig i Lina älv.

Beslutsunderlag (”stöd för ansökan”) utgjordes i huvudsak av en teknisk beskrivning upprättad av Vattenbyggnadsbyrån.

I ansökan konstaterades inledningsvis att det totala vattenbehovet för de olika delarna av verksamheten (så kallat ”fabriksvatten), inklusive anrikningsverk, sovriksverk och kulsinterverk, plus en uppskattad ökning av Gällivare kommuns konsumtionsvatten skulle uppgå till 10 800 respektive 4 200 l/min, totalt 15 000 l/min. Vidare fastslogs att Nalöjärvi, som tidigare tillgodosett allt fabriksvatten och som reglerats för detta ändamål, inte utgjorde en tillräcklig vattentillgång för den planerade produktionsökningen, varför tillstånd söktes för att även ta i anspråk Lina älv. Lina älv utfaller i Ängesån som i sin tur utgör ett biflöde till Kalixälven.

Frågor i målet rörde bland annat hur de olika vattenverksamheterna påverkade fisk och fiske, samt reningsförfarande för avloppsvattnet. För att hindra fisk som förirrat sig in i intaget i älven från att komma in i vattenledningen föreslogs ett galler i pumpstationen. För att återföra fisk som inte vänder tillbaka ut genom intagsledningen föreslogs installation av håvar framför gallren och därefter manuell återföring.

Vattendomstolen konstaterade dels att vattenbortledningens inverkan på fisket inte kan förutses med erforderlig säkerhet, varför en prövotid på fem år med villkor enligt fiskeriintendentens förslag skulle gälla för den frågan, dels att det inte förelåg några hinder mot att tillåta verksamheten enligt vattenlagens tillåtlighetsregler. Gällande utsläpp av industriellt avloppsvatten menade domstolen att några reningsåtgärder utöver de som föreslagits av bolaget inte ”skäligen kunna fordras.”

Tillstånd meddelades till samtliga ansökta åtgärder.

Dom av vattendomstolen vid Luleå tingsrätt den 17 januari 1973

Sökande: Luossavaara-Kiirunavara AB

Saken: Ansökan om tillstånd att utföra nytt avlopp för sjön Nalojärvi m.m. i Gällivare kommun, Norrbottens län

I målet behandlas frågan om tillstånd enligt vattenlagen till anordnande av de avfalls- och klarningsmagasin som förutsattes i koncessionsnämndens beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som meddelats bolaget. Det handlade bland annat om utförandet av ett nytt utlopp från Nalojärvi till Lina älv, ombyggnation av regleringsdammen vid Nalojärvis befintliga utlopp, två stenfyllnadsdammar över Nalojoki och en tvärs över Nalojärvis östra del. Två alternativa sträckningar för det nya utloppet presenterades och åtgärderna skulle i sin helhet genomföras nedanför odlingsgränsen.

Synpunkterna från de motstående intressena gick isär när det gäller sträckningen. Mellanbyns sameby och Norrbottens läns rennäringsavdelning yrkade på sträckningen A-D då sträckningen A-B-D skulle medföra ett väsentligt intrång i renarnas flyttleder. Kammarkollegiet instämde i denna bedömning, men framförde samtidigt att det ur naturvårdshänseende inte fanns anledning att förorda det ena alternativet framför det andra. Domänverket förordade å sin sida sträckningen A-B-D för att bland annat undvika olägenheter ur trafiksäkerhetssynpunkt. Bolaget poängterade att sträckningen A-B-D följde terrängen på ett mer naturligt sätt och därmed skulle innebära färre åtgärder till skydd mot erosion, men att det var upp till vattendomstolen att avgöra vilken sträckning som var mest lämplig. Vattendomstolen fastslog att bäcken skulle utföras enligt alternativ A-D med motiveringen att denna sträckning skulle innebära minsta intrång och olägenhet för renskötseln och inte kunde anses medföra oskälig kostnad. För det intrång som verksamheten trots detta orsakade ålades bolaget att betala ersättning med 15 000 kronor, varav hälften Mellanbyns sameby och hälften till samefonden i enlighet med 28 § rennäringslagen.

Tillstånd meddelades till samtliga ansökta vattenverksamheter.

Deldom meddelad av Övre Norrbygdens vattendomstol den 30 september 1964, deldom meddelad av Övre Norrbygdens vattendomstol den 10 november 1965, samt deldom meddelad av Övre Norrbygdens vattendomstol den 29 januari 1970.

Sökande: Luossavaara-Kiirunavara AB

Saken: prövning av villkoren för utsläppande av industriellt avloppsvatten från malmbehandlingsverk vid Leveäniemi, m.m., Kiruna stad.

Ansökan rörde tillstånd för vattenverksamhet i form av (a) uppförande av damm i syfte att överleda vatten från Liukattijoki till sjön Metträsket; (b) bortledning av vatten från Metträsket; (c) avsänkning av Metträskets vattenstånd, samt – vid vattenbrist i Metträsket – bortleda vatten från Kalix älv. Vidare ansöktes om prövning av villkoren rörande utsläpp av industriellt avloppsvatten från malmbehandlingsverket till Liukattijoki, alternativt Hyttjärvi och Nykvarnjärvi, samt tillstånd för att utföra erforderliga anläggningar för vattenverksamheten, häribland vattenintag i Kalix älv, pumpstation invid Kalix älv, grävning i Mörrträsket, damm över Liukattijoki, kanal från Liukattijoki och rensningar i Metträsket.

I målet prövades 1) frågor om tillåtlighet och tillstånd rörande vattenbortledningen, 2) villkor för utsläpp av industriellt processvatten, och 3) tillstånd för uppförande av de för verksamheten nödvändiga anläggningarna.

Avseende tillåtlighet till vattenbortledning konstaterade vattendomstolen att den sökta verksamheten skulle orsaka skada på fisket i såväl bäckarna som i sjön Metträsket, samt visst men för renskötseln, men att nyttan av verksamheten är ”vida större” än den skada som åsamkas dessa intressen. Något hinder för tillåtlighet i enlighet med 2 kap. 2 § ÄVL ansågs alltså inte föreligga i dessa avseenden. Tillstånd till vattenbortledning i enlighet med ansökan meddelades således genom deldom 1, med undantag för vattenbortledning från Kalix älv. Avseende avsänkningen av Metträsket begränsades den tillåtna variationen i vattenståndet till fem centimeter per dygn då det på platsen fanns en renflyttningsled.

Gällande frågan om utsläpp av industriellt processvatten menade bolaget att viss skada på fisket skulle uppstå, men att utsläppet i övrigt inte skulle medföra några negativa konsekvenser. Statens vatteninspektion, en remissinstans i anslutning till prövningen, var av en annan uppfattning och menade att utsläppen riskerade att medföra betydande skador på fisket och även i övrigt göra vattnet otjänligt för andra ändamål. Med utgångspunkt i 8 kap. 32 § konstaterade domstolen att de åtgärder som bolaget åtagit sig för att minska olägenheter skulle vidtas, men att ytterligare åtgärder, exempelvis för att hantera det s.k. katastrofavloppsvattnet⁵, inte var nödvändiga. Domstolen förordnade dock att omprövning av villkoren för utsläppen skulle ske "efter utgången av 1969", dvs. inom kortare tid än de i 8 kap. 40 § föreskrivna tio åren.⁶

Rörande verksamhetens påverkan på fiske och renskötsel menade domstolen att frågan om ersättningsanspråk (fiske) och behov av anordningar och åtgärder (renskötsel) inte kunde avgöras förrän efter en provotid. Fiskeriavgift ålades verksamhetsutövaren i enlighet med 2 kap. 10 § ÄVL med anledning av verksamhetens inverkan på de naturliga vattenstånden samt försvårande av fiskens framkomst.

Avslutningsvis menade vattendomstolen att "om och i vilken mån ersättningsgilla skador uppkomma genom utsläppet" inte kan bedömas på förhand och att det därför är lämpligare att frågan om ersättning för eventuella skador avgörs efter en provotid under vilken verksamhetens påverkan observeras.

Frågan om vattenbortledning från Kalix älv var föremål för bedömning i deldom två. Vattendomstolen konstaterade inledningsvis, i likhet med frågan om verksamhetens påverkan på fiske och renskötsel, att inte heller den påverkan på vattenkraften i Kalix älv som skulle kunna uppstå genom verksamheten var av sådant slag att tillåtlighet hindrades. Tillstånd för bortledning av högst 10 000 m³ vatten per dygn och högst 1 miljon m³ vatten per år från Kalix älv meddelades således. Gällande variationen i vattenståndet i Metträsk framförde bolaget att den renflyttningsled som tidigare gått genom området nu fått en annan sträckning och att det således inte längre fanns någon anledning till begränsningen, som dessutom förmodades komma att medföra driftstörningar. Sakägare i målet var av en annan uppfattning och menade att större variationer i vattenståndet skulle inverka menligt på vintervägarna över isen. Vattendomstolen konstaterade, med stöd av erfarenheter från tidigare vattenmål, att någon större avsänkning sällan kommer att vara aktuell och att den tidigare begränsningen på fem centimeter per dygn därför skulle upphävas.

I deldom 2 diskuterades även vissa tekniska lösningar. Bolaget menade att man avsåg övergå till drifttidmätare i stället för flödesmätare då de förstnämnda var avsevärt mindre kostsamma och tillräckliga för det avsedda ändamålet. Domstolen godtog bolagets beslut, men fastslog att det i pumpstationen vid Kalix älv skulle finnas flödesmätare med summerande instrument i linje med sakägarnas yrkande.

⁵ Avloppsvatten som uppkommer som ett resultat av strömavbrott eller fel på avfallspumpar.

⁶ I deldom den 29 januari 1970 prövades således villkoren för utsläppande av industriellt avloppsvatten från malbehandlingsverk vid Leveäniemi i Svappavaara by efter ansökan av bolaget. Förslaget innebar i korthet användning av en ny metod för hanteringen av industriellt avloppsvatten som skulle medföra att inget avloppsvatten behövde avledas från Metträsket till Liukattijoki. Bolaget framhöll att de föreslagna åtgärderna syftade till att minska skador till följd av utsläpp av avloppsvatten och yrkade på att fråga om eventuella ytterligare åtgärder skulle avgöras efter provotid. Varken Statens naturvårdsverk eller förste konsulent vid lappväsandet i Norrbottens län hade något att erinra mot den av bolaget föreslagna lösningen. Naturvårdsverket menade visserligen att det hade varit att föredra om ytterligare vattenförekomster inte hade behövt tas i anspråk, men att det föreslagna alternativet bör kunna användas under en provotid. Lappväsandet konstaterade att förslaget "till synes" inte skulle medverka ökade olägenheter för renskötseln i området. Länsstyrelsen uttryckte dock vissa farhågor gällande en grundvattentäkt och föreslog därför att bolaget skulle leda vattnet från Djuptjärn direkt till Liukattijoki i stället. Bolaget motsatte sig en sådan lösning på grund av de stora kostnader som detta skulle innebära. Vattendomstolen höll det inte för omöjligt att avledandet av avloppsvatten genom Djuptjärn skulle kunna påverka grundvattentillgången, men menade att det inte skäligen kunde krävas av bolaget att vidta en sådan kostsam åtgärd. Tillstånd meddelades således på villkor att bolaget uppför ännu inte färdigställda delar av dammen med mera. Som villkor ställdes även naturvårdsverkets rätt att under provotiden yrka på ytterligare åtgärder som kan visa sig nödvändiga.

1983-års vattenlag ("vattenlagen")

Över tid ökade samhällets kontroll över naturresurserna och inskränkningarna i den privata äganderätten utökades till förmån för allmänna intressen, inklusive miljöintresset. I reformarbetet konstaterades att huvudsyftet med 1918-års vattenlag varit att "skapa gynnsamma förutsättningar för vattenkraftens tillgodogörande" och att vissa klart definierade, motstående intressen, som exempelvis fisket, favoriserades i lagstiftningen (prop. 1981/82:130 s. 8). Även om dessa intressen fortfarande ansågs äga aktualitet, framhöll utredningen vikten av att den ökade medvetenheten om vattnet som naturtillgång och stora värde för bland annat rekreation och friluftsliv återspeglades i lagstiftningen. Målet var således att skapa en lagstiftning som möjliggör en rimlig avvägning mellan exploateringsintresset och motstående enskilda och allmänna intressen. Resultatet blev att de detaljerade tillåtlighetsreglerna i ÄVL ersattes av mer allmänt hållna regler i syfte att möjliggöra en samlad bedömning av ett vattenföretags lämplighet från bl. a. allmänna planerings- och samhällsekonomiska synpunkter (prop. 1981/82:130).⁷

1983-års vattenlag (härefter vattenlagen) inleddes med en bestämmelse som stadgade att "Vatten skall skyddas och vårdas som en gemensam naturtillgång." (1 kap. 1 § vattenlagen). Lagstiftningen tog i första hand sikte på olika åtgärder i vatten, så kallade vattenföretag.⁸ Förutsättningarna för vattenföretag var dels, liksom i ÄLV, att verksamhetsutövaren hade rådighet över vattnet i det område där verksamheten skulle bedrivas (2 kap. 1 § vattenlagen), dels att vattenföretaget uppfyllde de materiella kraven i 3 kapitlet, och dels, som huvudregel, att verksamheten hade tillstånd enligt 4 kapitlet.

Bland de materiella reglerna i 3 kap. kan nämnas de så kallade tillåtlighetsreglerna i 1-4 §§. För att ett vattenföretag skulle anses tillåtligt måste var och en av dessa bestämmelser vara uppfyllda. I 1 § fastslogs att vattenföretag inte fick komma till stånd "om det med hänsyn till valet av plats eller på något annat sätt möter hinder från allmänna planeringssynpunkter." Med allmänna planeringssynpunkter avsågs enligt lagmotiven sådana långsiktiga bedömningar som görs inom ramen för den fysiska riksplaneringen, exempelvis ställningstaganden avseende utbyggnad av vattenkraft, men även annat planeringsunderlag såsom energi- och regionalpolitiska bedömningar. För norra Sveriges del avsågs även rennärning. Bestämmelsen syftade även till att göra det möjligt för prövningsmyndigheten att på eget initiativ lyfta frågan om lokalisering och – om så var påkallat – förklara verksamheten som otillätlig med hänvisning till att den valda lokaliseringen är olämplig utifrån allmänna planeringssynpunkter (prop. 1981/82:130; Michanek 1990:87). Utrymmet för att bedöma lokaliseringens lämplighet hade, enligt tidigare lagstiftning (ÄVL), varit begränsad till fall där verksamhetsutövaren själv (i ansökan) tagit upp olika alternativ (Strömberg, 1984:49). Härutöver skulle vattenföretag inte anses tillåtliga om de var i strid med detalj- eller områdesplaner (3 kap. 2 §) eller om olägenhet av större betydelse för allmänna intressen därigenom skulle uppkomma.

⁷ Den utredning som ledde fram till 1983-års vattenlag pågick under – med dagens mått mätt – lång tid. De sakkunniga tillkallades i november 1968 och antog namnet vattenlagsutredningen. Uppdraget omfattade en allmän översyn av vattenlagen med tonvikt på de delar av lagstiftningen som har samband med samhällsplaneringen i stort. Tre av vattenutredningens tidiga delbetänkanden (SOU 1970:40, 1972:12 och 1973:31) låg till grund för ändringar i vattenlagen under 1970-talet. I juni 1977 avlämnade utredningen sitt slutbetänkande, Revision av vattenlagen. Del 4. Förslag till ny vattenlag (SOU 1977:27) (Prop. 1981/82:130).

⁸ Definierades i 1 kap. 4 § som:

1. Vattenreglering: ändring av vattenföringen i ett vattendrag till förmån för annat vattenföretag.
2. Vattenöverledning: vattenreglering genom överföring av ytvatten från ett vattenområde till ett annat.
3. Vattentäkt: bortledning av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.
4. Markavvattning: åtgärder enligt 3 § första stycket 4.
5. Avloppsvatten: spillvatten eller annan flytande orenlighet, vatten som använts för kylning vid driften av en fabrik eller annan inrättning, vatten som avleds för sådan avvattning inom en detaljplan som inte sker för en viss eller vissa fastigheters räkning samt vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats.

I 3 kap. 4 § återfanns vattenlagens version av båtnadsregeln:

Ett vattenföretag får komma till stånd endast om fördelarna från allmän och enskild synpunkt av företaget överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av det (3 kap. 4 § vattenlag).

Syftet med bestämmelsen var att möjliggöra en samhällsekonomisk tillåtlighetsbedömning i friare former än vad ÄVL medgav, dvs. göra det möjligt att i större utsträckning än tidigare beakta de sammanlagda olägenheterna av ett vattenföretag. En samhällsekonomisk tillåtlighetsbedömning skulle till exempel även göras i det fall endast verksamhetsutövarens egen egendom kunde komma till skada eller tas i anspråk (Strömberg, 1984:59). Enligt bestämmelsen fick ett vattenföretag endast komma till stånd om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt övervägde kostnaderna och olägenheterna av företaget. Formuleringen innebar, enligt motiven, att även vattenföretag som, vid en strikt ekonomisk bedömning, "t.o.m. kan visa sig förlustbringande men som har stor allmän betydelse" kunde tillåtas. Det skulle alltså vara möjligt att tillåta vattenföretag som innebar förbättringar ur miljö- eller naturvårdssynpunkt. Även andra effekter av verksamheten än dess inverkan på vattenförhållanden avsågs kunna ingå i bedömningen under förutsättning att detta inte prövats enligt annan lagstiftning såsom miljöskyddslagen eller planlagstiftningen (prop. 1981/82:130 s. 35). Skyddet för de allmänna intressena var dock inte absolut. Även om ett vattenföretag skulle komma att medföra olägenhet av större betydelse framhölls i motiven att det ändå borde kunna tillåtas om detta bedömdes vara av synnerlig betydelse ur samhällssynpunkt (ibid. s 34).

I syfte att skydda motstående intressen uppställde vattenlagen även krav på sättet för utförande av ett vattenföretag. Enligt 3 kap. 7 § skulle ett vattenföretag utföras "med en sådan omfattning och på ett sådant sätt att ändamålet utan oskälig kostnad vinnas med minsta intrång och olägenhet för motstående allmänna och enskilda intressen." Vidare föreskrevs att vattenföretaget skulle utföras på ett sådant sätt att det inte försvårade för annat vattenföretag eller annan verksamhet som i framtiden förväntas beröra samma vattentillgång, under förutsättning för att detta kunde ske utan oskälig kostnad. Bestämmelsen skulle, enligt motiven, inte betraktas som en tillåtlighetsregel, utan kunde läggas till grund för jämkning av ett tillåtligt vattenföretag, men även för att göra vattenföretaget tillåtligt (prop. 1981/82:130; se även Strömberg, 1984:62). Det var alltså möjligt att genom vidtagande av åtgärder som minskade verksamhetens intrång och olägenhet "nä up" till kravet på tillåtlighet. En skyldighet att vidta skadeförebyggande åtgärder stadgades i andra stycket: "Den som utför ett vattenföretag är skyldig att vidta åtgärder som är ägnade att förebygga eller minska skador av företaget, om han inte därigenom åsamkas oskälig kostnad." Bestämmelsen tog, enligt motiven, i första hand sikte på skyddsåtgärder i relation till allmänna intressen eller en större krets av enskilda sakägare (prop. 1981/82:130). Avseende åtgärder till skydd för fisket utvecklades ÄVL:s bestämmelser i vattenlagen till att omfatta alla slags vattenföretag (3 kap. 11 § vattenlagen).

Genom vattenlagen infördes också generell tillståndsplikt, dvs. att vattenföretag som huvudregel krävde tillstånd (4 kap. 1 § vattenlagen). Bakgrunden till den skärpta regeln var den osäkerhet som ÄVL:s bestämmelser ansågs ha inneburit beträffande tillståndspliktens omfattning (Strömberg, 1984:69), där exempelvis tillstånd inte krävts för verksamheter som inneburit mer än obetydlig omgivningspåverkan (SOU 2013:69, prop. 1981/82:130). Ett generellt undantag gällde vattenföretag där det var "uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom företagets inverkan på vattenförhållandena" (4 kap. 2 § 1 st. 1 p. vattenlagen). Bevisbördan låg dock verksamhetsutövaren och beviskravet var förhållandevis högt ställt. I praktiken innebar detta att tillstånd krävdes även för mindre ingripande vattenföretag (Michanek, 1990:363). Tillståndsprövningen enligt vattenlagen ersatte som huvudregel inte prövningen enligt annan lagstiftning, vilket innebar att exempelvis miljöfarliga verksamheter även skulle prövas enligt miljöskyddslagens regler (Strömberg, 1984:70).

Även om vattenlagen vilade på samma principer som ÄVL, gällande exempelvis tillämpningsområde, rätten till vattnet och provningssystemet i stort, innebar den nya lagen förändringar i det vattenrättsliga systemet. Genom att ersätta ÄVL:s detaljerade regler för tillåtlighet med mer allmänt hållna tillåtlighetsregler möjliggjordes en mer samlad bedömning av verksamhetens lämplighet utifrån allmänna planerings- och samhällsekonomiska perspektiv (Strömberg, 1994:16). I förhållande till sådana vattenföretag som genomfördes som en del av en gruverksamhet innebar förändringarna sannolikt en utökad möjlighet för tillståndsmyndigheten att ställa krav på mer ingripande åtgärder till skydd för allmänna intressen. I nedan beslut, meddelat av länsstyrelsen i Norrbottens län den 5 augusti 1992, meddelades tillstånd för tömning av södra Loussajärvi under villkor att sjötömningen skulle ske över Rakkurissystemet i stället för via avtappning genom Loussajoki då detta alternativ skulle medföra en påtaglig risk för förorening av Torne älv.

Bakgrunden till ansökan var en av LKAB planerad utökning av järnmalmsbrytningen inom ett område som vid tiden för ansökan inte kunde användas på grund av risk för vatteninträning. Projektet, som skulle innebära torrläggning av 18 procent av Loussajärvi (ca 35 hektar), angavs vara en förutsättning för att i framtiden kunna öppna ytterligare en lägre huvudnivå i gruvan. När det gäller genomförandet av projektet skulle detta bland annat innebära uppförandet av en damm och i samband med det omfattande muddringsarbeten.

Bestämmelser om markavvattning fanns tidigare i naturvårdslagen (1964:822). Enligt lagens 18 c § fick således åtgärder för avvattning av mark, för att sänka eller tappa ur en sjö, eller för att skydda mot vatten inte vidtas utan tillstånd från länsstyrelsen om syftet med åtgärden var att varaktigt öka en fastighets lämplighet för ett visst ändamål. Vid provningen av tillstånd för markavvattning skulle beaktas om åtgärderna kunde innebära förorening och tillståndet skulle förenas med nödvändiga villkor för att begränsa eller motverka ”menlig” inverkan på miljön.

RÄTTSLIG KONTROLL AV VATTENVERKSAMHET - MILJÖBALKEN

Införandet av miljöbalken

Under arbetet med att samordna delar av den svenska miljörelaterade lagstiftningen i en miljöbalk diskuterades huruvida vattenlagen borde tas in i balken. I det första förslaget till miljöbalk ansågs vattenlagen inte tillhöra den centrala lagstiftningen på miljöområdet (prop. 1994/95:10, s. 66) och lagen lämnades därför utanför lagförslaget.⁹ Som huvudsakligt skäl för att lämna vattenlagen utanför miljöbalken angavs samma skäl som för att inte ta med plan- och bygglagen och minerallagen i balken, nämligen att det skulle "belasta den lagtekniska konstruktionen över brytningsgränsen." (prop. 1994/95:10, s. 100). Lagrådet konstaterade att viktiga lagar på miljöområdet, däribland vattenlagen, inte inkluderats i förslaget till miljöbalk, och att skälen härför "inte är helt övertygande." (prop. 1994/95:10, bilaga 13). Utelämnandet av vattenlagen kritiserades även av ett mycket stort antal remissinstanser. Vid tillsättandet av Miljöbalksutredningen angavs därför som en av utredningens huvuduppgifter utarbetandet av ett förslag till miljöbalk som inkluderade vattenlagen (prop. 1997/87:45, del 1, s. 364).

I motiven till miljöbalken anges flera skäl för att arbeta in vattenlagen i balken. För det första konstaterades att regler om vatten rent systematiskt bör samordnas med (övriga) regler som rör miljön. För det andra framhölls att "miljön sannolikt har mycket att vinna på att vattenlagen förs in i miljöbalken", inte minst eftersom vattenlagen ofta kritiserats för att vara exploateringsinriktad. För det tredje skulle en sådan samordning möjliggöra en gemensam tillståndsprövning. Slutligen anfördes även samordningspotentialen rörande tillåtlighetsbestämmelserna som skäl för att integrera delar av vattenlagstiftningen i förslaget till miljöbalk (prop. 1997/87:45, del 1, s. 365).

I det förslag till miljöbalk som presenterades genom prop. 1997/98:45 konstaterades att vissa av vattenlagens bestämmelser bör hållas utanför balken, nämligen de delar som i princip saknar anknytning till miljöbalken, exempelvis bestämmelser om råddighet och markavvattnings-, bevattnings-, och vattenregleringssamfälligheter. Dessa bestämmelser föreslogs i stället samlas i en ny lag om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (1998:812). I övrigt innebar förslaget att vattenlagen, i stort sett ogravrad, infördes som ett kapitel i miljöbalken. Lagrådet, som visserligen ansett att det tidigare förslaget till miljöbalk var bristfälligt bland annat på grund av att vattenlagen utelämnats, hade invändningar mot detta. Lagrådet menade att vattenlagens materiella innehåll borde ha analyserats mer ingående före integrering i miljöbalken eftersom "såväl vattenlagens miljöbestämmelser som dess övriga bestämmelser i flera fall är hämtade från 1918 års vattenlag och lär ha ringa aktualitet idag." (prop. 1997/98:45, del 1, s. 367). Lagrådets kritik var alltså riktad mot hur vattenlagen infördes i miljöbalken, dvs. utan att granska reglernas materiella innehåll, snarare än att den infördes. Regeringen tillbakavisade kritiken och menade i korthet att det viktigaste är att vattenlagen införs i miljöbalken och att övriga spörsmål kan hanteras i ett senare skede (ibid., s. 368).

Vattenverksamhet enligt miljöbalken

Regler kring vattenverksamhet och vattenanläggningar infördes således dels i 11 kap. miljöbalken, dels i lag (1998:812) om särskilda bestämmelser för vattenverksamhet. Denna strukturella uppdelning kvarstår än idag.

⁹ Vattenlagen ansågs dock, i likhet med exempelvis arbetsmiljölagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor, ha stor betydelse för miljön. Ställningstagandet ifrågasattes av Lagrådet som menade att fler lagar på miljöområdet borde ingå i miljöbalken och nämnde särskilt vattenlagen och skogsvårdslagen. Regeringens ståndpunkt var att det i framtiden kunde bli aktuellt att föra in ytterligare lagar i miljöbalken "när syftet med dessa sammanfaller med miljöbalkens," men att det inte fanns några möjligheter att införliva ytterligare lagar i balken vid denna tidpunkt (prop. 1994/95:10, s. 95).

Definitionen av vattenverksamhet återfinns i 11 kap. 3 §.¹⁰ Med vattenverksamhet avses:

1. uppförande, ändring, lagning eller utrivning av en anläggning i ett vattenområde,
2. fyllning eller pålning i ett vattenområde,
3. bortledande av vatten från ett vattenområde,
4. grävning, sprängning eller rensning i ett vattenområde,
5. en annan åtgärd i ett vattenområde som syftar till att förändra vattnets djup eller läge,
6. bortledande av grundvatten eller utförande av en anläggning för detta,
7. tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller utförande av en anläggning eller en annan åtgärd för detta, eller
8. markavvattning.

Definitionen är förhållandevis uttömmande och innebär att flesta aktiviteter som genomförs i vatten är att betrakta som vattenverksamhet i juridisk mening.

Vidare definieras i 11 kap. 4 § vattenanläggning, damm och dammhaveri. Definitionen av damm och dammhaveri infördes 2014 som ett led i att åstadkomma en samlad reglering av frågor om dammsäkerhet (SFS 2014:114). Med damm avses en vattenanläggning vars syfte är att dämna upp eller utestänga vatten eller blandningar av vatten och annat material, och med dammhaveri avses ett okontrollerat utströmmande av det vatten eller den blandning av vatten och annat material som dammen är avsedd att dämna upp eller utestänga.

Samhällsekonomisk tillåtlighetsprövning för vattenverksamhet

Som en särskild förutsättning för vattenverksamhet angavs inledningsvis i 11 kap. 6 § den båtnadsregel som följt med vattenlagstiftningen ända sedan 1918 års vattenlag: ”En vattenverksamhet får bedrivas endast om dess fördelar från allmän och enskild synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den.” Syftet med bestämmelsen var alltså detsamma, nämligen att förhindra tillkomsten av vattenverksamheter som inte är samhällsekonomiskt motiverade (prop. 97/98:45, del 1, s. 369). Även bestämmelsen till skydd för fisket överfördes till miljöbalken som en särskild förutsättning för vattenverksamhet i 11 kap. 7 §. Behovet av dessa bestämmelser, givet att vattenverksamheter i och med införandet av vattenlagen i miljöbalken även blev föremål för krav i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna, lyftes av vissa remissmyndigheter, men regeringen menade att det extra skyddet för miljön och fisket som bestämmelserna innebar var motiverat (ibid.).

Frågan om båtnadsregelns vara eller icke vara har, efter miljöbalkens ikraftträdande, berörts i ett antal utredningar. Miljöbalkskommittén konstaterade i såväl SOU 2002:50 som i SOU 2004:38 att förekomsten av särskilda hänsynsregler, såsom bestämmelsen i 11 kap. 6 § miljöbalken, försvårar en integrerad prövning av verksamheter som innehåller både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I stället för att tas bort, föreslog dock kommittén att båtnadsregelns tillämpning skulle begränsas till prövning av frågor om tvångsrätt. Den närmare utformningen av regeln ansågs behöva utredas ytterligare ”i samband med den fortsatta utredningen om prövnings-systemet för vattenverksamheter.” (SOU 2004:38, s. 52). Tre år senare, 2007, tillsattes miljöprocessutredningen (M 2007:04) som i ett tilläggsdirektiv 2008 fick i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar gällande bl.a. vattenverksamheter samt samordning och samråd i prövningsförfarande (dir. 2007:94; dir. 2007:184; dir. 2008:119). I delbetänkande 2009 konstaterade

¹⁰ Den ursprungliga definitionen av vattenverksamhet återfanns i 11 kap. 2 § och innehöll endast fyra punkter:

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

Uppdelningen i åtta punkter innebar alltså ingen materiell ändring av definitionen, utan var endast redaktionell (prop. 2013/14:38, s.55).

Miljöprocessutredningen att ”störningarna av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte skiljer sig åt på ett så markant sätt att det är motiverat att ha en särskild skyddsregel för vattenverksamhet men inte för miljöfarlig verksamhet. I stället bör samma regler gälla.” (SOU 2009:42, s. 192). Utredningen föreslog således att båtnadskravet skulle utmönstras vad avser tillåtlighetsbedömningen av vattenverksamheter, men behållas vid prövning av särskilda tvångsrätter (ibid. s. 193).

År 2012 tillsattes Vattenverksamhetsutredningen med uppdrag att se över reglerna om vattenverksamhet i miljöbalken och lag om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (dir. 2012:29). Resultatet av utredningen presenterades 2014 (2014:35). När det gäller båtnadsregeln konstaterade Vattenverksamhetsutredningen, bl.a. med utgångspunkt i de tidigare utredningarna på området, att det fanns skäl som både talade för och emot att behålla den samhällsekonomiska tillåtlighetsprövningen. Att behålla regeln skulle medföra att det förstärkta skyddet mot olämpliga verksamheter bibehålls, medan att ta bort den skulle innebära att en mer samstämmig prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Utredningen diskuterade möjligheten till – och fördelar och nackdelar med – att behålla bestämmelsen om samhällsekonomisk tillåtlighet och låta den omfatta även miljöfarlig verksamhet. Bestämmelsen skulle då placeras bland de andra kravreglerna i 2 kap. miljöbalken. Utifrån de svårigheter med att beräkna/bedöma nyttor som konstaterats i tidigare utredningar, samt att behovet av ytterligare en tillåtlighetsregel ansågs vara ringa, kom Vattenverksamhetsutredningen till slutsatsen att det mest rationella var att utmönstra regeln (SOU 2014:35, s. 213–214). Vattenverksamhetsutredningens förslag låg till grund för det lagförslag som presenterades i prop. 2017/18:243, där regeringen konstaterade att ett borttagande av båtnadsregeln ”inte kommer att innebära någon förändring i sak för regleringen av förutsättningarna för vattenverksamheter.” (prop. 2017/18:243, s. 166). Regeringen framhåller vidare, som svar på kritik från vissa remissinstanser, att resultatet av en bedömning enligt 2 kap. miljöbalken ska innebära samma (höga) skydds nivå som en bedömning enligt båtnadsregeln, samt att det i bedömningen enligt 2 kap. även ska tas hänsyn till den samhällsekonomiska nyttan av en verksamhet (ibid.). Båtnadsregeln togs bort 2018.

Tillståndsplikt för vattenverksamheter

Huvudregeln var, vid miljöbalkens införande, fortfarande att tillstånd krävdes för i princip all vattenverksamhet (11 kap. 9 §, MB), medan tillståndsplikten för miljöfarlig verksamhet i stället angavs verksamhetsvis genom en förordning. Det generella undantaget från tillståndsplikten enligt vattenlagen fördes över till miljöbalken, vilket innebar att tillstånd inte krävdes om det var uppenbart att vare sig allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (11 kap. 12 §). I samband med miljöbalksreformen inrättades även regionala miljödomstolar som i fråga om prövning av tillstånd för vattenverksamhet ersatte vattendomstolarna.

Även tillståndspliktens omfattning har utretts av Miljöbalkskommittén som år 2003 föreslog att anmälningsplikt skulle införas för vissa vattenverksamheter (SOU 2003:124). Utredningens huvudsyfte var att lämna förslag på författningsändringar för att åstadkomma en effektivare miljöprövning och förslaget om införande av anmälningsplikt kan ses mot denna bakgrund. Regelsystemet för vattenverksamhet, med endast två nivåer (tillståndsplikt eller inte tillståndsplikt), medgav, enligt utredningen, inte önskvärd flexibilitet i förhållande till olika typer av vattenverksamheter (SOU 2003:124, s. 181). I prop. 2004/05:129 föreslogs således en förenkling av miljöprövningen av mindre vattenverksamheter genom införande av ett anmälningsförfarande. Regeringen framhöll vikten av ett tydligare och mer samordnat regelsystem utan att för den skull åsidosätta miljö- och hälsoskyddskraven (prop. 2004/04:129, s. 69).

År 2005 infördes i 11 kap. 9 a § en bestämmelse som stadgar att ”Regeringen får meddela föreskrifter om att det för vissa vattenverksamheter i stället för tillstånd skall krävas att verksamheterna har anmälts innan de påbörjas.” (SFS 2005:527). Enligt motiven bör följande tjäna som utgångspunkt för huruvida en verksamhet kräver tillstånd eller anmälan, eller om verksamheten kan bedrivas utan vare sig det ena eller andra: verksamheter som innebär betydande miljöpåverkan ska omfattas av tillståndsplikt. Detta följer typiskt sett även av reglerna om miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivningar. Om verksamheten endast innebär mindre risk för påverkan på miljön, bör det som huvudregel vara tillräckligt med en anmälan och för verksamheter vars miljöpåverkan är att betrakta som försumbar, ska varken tillstånd eller anmälan behövas.

Införandet av miljö kvalitetsnormer

I och med miljöbalken infördes miljö kvalitetsnormer i svensk rätt.¹¹ Mot bakgrund av behovet att omsätta de miljöpolitiska målen i lagstiftning föreslogs införandet av miljö kvalitetsnormer redan i prop. 1994/95:10. I propositionen framhålls att svensk miljöskyddspolitik upp till denna punkt utgått ifrån en dämpningsprincip som innebär att, genom individuell prövning av verksamheter, säkerställa att skador och olägenheter för människors hälsa och miljön förebyggs och motverkas. Denna typ av reglering hindrar dock inte att störningskällorna sammantaget orsakar oacceptabla skador på miljön (se vidare Michanek och Zetterberg, 2021:173). Miljöskyddskommittén föreslog därför att reglering med miljö kvalitetsnormer infördes i svensk lagstiftning (SOU 1991:04).

Förutom att uppfylla de svenska miljö kvalitetsmålen var en viktig anledning till införandet av miljö kvalitetsnormer i svensk lagstiftning – vid tiden för det reviderade miljöbalksförslaget – att uppfylla EG-rättens krav. Inom EU fanns redan ett antal rättsakter innehållande miljö kvalitetskrav i form av såväl gränsvärden som vägledande värden avseende luft, vatten och mark. Enligt regeringen uppfyllde Sverige i stort sett EG-rättens kravnivåer i fråga om miljöskydd, med undantag för sådana bestämmelser som saknade motsvarighet i den svenska lagstiftningen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 249). Genom de föreslagna reglerna skulle dock samtliga EG-rättsakter innehållande miljö kvalitetskrav enligt regeringen genomföras i Sverige (ibid., s. 250).

I motiven till miljöbalken anges att miljö kvalitetsnormer ska utgöra ”föreskrifter om lägsta godtagbara miljö kvalitet i fråga om mark, vatten, luft eller miljön i övrigt för vissa geografiska områden eller för hela landet.” Utfärdandet av miljö kvalitetsnormer överlämnades åt regeringen, som fick möjlighet att överlåta detta till en myndighet om det rörde sig om normer som följde direkt av EG-rätten (prop. 1997/98:45, del 1, s. 251). Utgångspunkten för fastställandet av miljö kvalitetsnormerna skulle vara lägsta godtagbara miljö kvalitet, vilket, enligt regeringen, i sin tur kunde fastställas enligt två olika principer. Enligt den ena principen fastställs lägsta godtagbara miljö kvalitet enbart utifrån kunskap om miljöns bärkraft, dvs. vad människan och naturen kan anses tåla i form av störningar av olika slag. Det andra alternativet är att bestämma vad som är lägsta godtagbara miljö kvalitet givet även de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för att uppnå kravet. Regeringen delade i den här frågan Miljöbalkskommitténs bedömning och menade att vad som är godtagbar miljö kvalitet endast ska utgå ifrån vad människan och naturen tål ”utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden.” (prop. 1997/98:45, del. 1, s. 252).

Miljö kvalitetsnormerna skulle, enligt den ursprungliga lagtexten, ange ”de föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter.” (5 kap. 2 § MB). Här är det viktigt att notera att en sådan miljö kvalitetsnorm inte angav vad som var tillåtet, till exempel i form av utsläpp, utan fastställde den miljö kvalitet som ska föreligga. Någon ”rätt” att förorena upp till den satta gränsen skulle det alltså inte vara tal om (prop. 1997/97:45, del 1, s. 253; Michanek och Zetterberg, 2004:166). En miniminivå för de satta normerna utgjordes av EG-rättens bindande miljö kvalitetsnormer (Gipperth, 1999:171; Michanek och Zetterberg, 2004:166). Utformningen av den svenska regleringen av miljö kvalitetsnormer har reviderats sedan miljöbalkens ikraftträdande. Exempelvis ansågs ovan beskrivning av miljö kvalitetsnormerna, dvs. i

¹¹ För en utförligare redogörelse för miljö kvalitetsnormernas historik och det rättsliga systemet för genomförande, se Michanek m.fl. 2016.

form av gränsvärden, som ”alltför snäv” för att kunna omfatta alla bestämmelser om miljö kvalitet som följer av medlemskapet i Europeiska unionen. Som exempel på en miljö kvalitetsnorm som i stället utformats i form av riktvärde ges ramdirektivet för vatten, där miljö kvalitetsnorm definieras som koncentration av ett visst förorenande ämne som inte bör överskridas (prop. 2003/4:2, s. 22).

Förslaget resulterade i en ändring av 5 kap. 2 § miljö balken som numera lyder: ”Miljö kvali- tetsnormer skall ange

1. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder,
2. föroreningsnivåer eller störningsnivåer som skall eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder,
3. högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön, eller
4. de krav i övrigt på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.”

Miljö kvalitetsnormer som fastställs i enlighet med första punkten är gränsvärdesnormer. Dessa är rättsligt bindande exempelvis vid beslut om tillstånd. I enlighet med andra punkten fastställs riktvärdesnormer som alltså inte är direkt rättsligt bindande, men där myndigheter ändå är skyldiga att säkerställa att normen följs, vilket, som påtalas av Michanek och Zetterberg, kan innebära bedömningssvårigheter eftersom normen som sådan alltså inte är skriven i sten (Michanek och Zetterberg, 2021:179). Miljö kvalitetsnormer med så kallade bioindikatorvärden kan fastställas i enlighet med tredje punkten och miljö kvalitetsnormer som följer av EU-rätten i enlighet med fjärde punkten. Rättsverkan av dessa normer är inte angiven i lagtext, men för de så kallade ekologiska miljö kvalitetsnormerna för vatten har fastslagits att de har bindande rättsverkan (ibid., s. 177).

Genomförandet av miljö kvalitetsnormer

Ansvaret för att miljö kvalitetsnormer följs åvilar myndigheter och kommuner (5 kap. 3 § MB). Varken i förhållande till myndigheter och kommuner eller enskilda verksamhetsutövare har emellertid det blotta fastställande av krav på viss miljö kvalitet någon direkt rättslig effekt. För att få genomslag i praktiken måste därför miljö kvalitetsnormerna knytas till andra rättsliga instrument; kommuner och myndigheter måste säkerställa att normerna följs i beslutsfattande och planering och vid tillsyn (Michanek m.fl., 2016:8; prop. 1997/98:45, del 1, s. 255). Eftersom en miljö kvalitetsnorm för ett visst geografiskt område typiskt sett påverkar flertalet verksamheter finns ett stort behov av att samordna genomförandet. Som komplement till balkens befintliga rättsliga instrument infördes därför ett krav på åtgärdsprogram som ska upprättas ”om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm” (5 kap. 7 § MB).

Ett åtgärdsprogram ska, enligt 5 kap. 7 §, upprättas för hela det geografiska område som normen omfattar och får inbegripa alla verksamheter och åtgärder som kan bidra till att normen inte följs, även naturliga källor som inte kan kopplas till en viss verksamhet eller aktör (5 kap. 8 §). I åtgärdsprogrammet ska exempelvis anges vilken eller vilka miljö kvalitetsnormer som ska följas, vilka åtgärder myndigheter eller kommuner behöver vidta för att normen ska följas, samt hur förbättringskraven ska fördelas mellan de olika föroreningskällorna.

Från ett teoretisk perspektiv kan miljö kvalitetsnormkonstruktionen framstå som förhållandevis enkel – det sätts en norm – ett tak – för vad som är tillåtet i form av exempelvis utsläpp som alla verksamhetsutövare har att följa. I praktiken har emellertid genomförandet av miljö kvalitetsnormerna beskrivits som ”rättstekniskt komplicerat” (Michanek och Zetterberg, 2021:177). Genom att kravet riktar sig mot flertalet utsläppskällor, varav vissa kan vara kopplade till en viss verksamhet eller aktör och andra inte, aktualiseras miljö kvalitetsnormerna i olika typer av beslutsfattande, vilket i sin tur ställer höga krav på samordning.

Miljömål och miljö kvalitetsnormer för vatten

Som en följd av EU-domstolens avgöranden i Mål C-461/13 ('Weser') och C-346/14 ('Schwarze Sulm'), samt med anledning av EU-kommissionens påtryckningar på Sverige avseende införlivandet av ramvattendirektivet blev det nödvändigt att göra ändringar i den svenska lagstiftningen.

I korthet innebär ramvattendirektivet att miljömål som ska uppfyllas inom en viss tid fastställs för vattenförekomster.¹² För ytvatten är målet god kemisk och ekologisk status (eller, för konstgjorda eller kraftigt modifierade vatten, god ekologisk potential). God kemisk status bestäms genom gränser för förekomst av olika ämnen, medan vad som utgör god ekologisk status fastställs utifrån olika kvalitetsfaktorer och tillhörande parametrar. För att uppnå målen ska bindande miljö kvalitetsnormer fastställas. Kommissionens kritik mot Sverige rörde bland annat tillämpningen av just miljö kvalitetsnormerna. Enligt kommissionen beaktade den svenska lagstiftningen inte att skyldigheten att undvika försämring av en vattenförekomsts status (icke-försämringskravet) var relevant (även) vid tillståndsgivning av vattenverksamheter (Kommissionens överträdelseärende nr 2007/2239). Med hänvisning till punkt 50 i Weserdomen¹³ menade Kommissionen att så länge det inte framgick av lagstiftningen att miljö kvalitetsnormerna har bindande verkan även vid prövning av enskilda vattenverksamheter ansågs ramvattendirektivet inte korrekt införlivat i svensk rätt (se prop. 2017/18:243, s. 142).

I svensk rätt fanns vid den här tiden inget förbud mot att tillåta en verksamhet som innebar att vattenkvaliteten försämrades på ett sätt som stred mot ramdirektivets icke-försämringskrav (prop. 2017/18:243, s. 142). Oaktat den praxisförändring som följde efter Weserdomen¹⁴, innebar det svenska genomförandet av ramdirektivets krav endast miljö kvalitetsnormer för kemisk status för ytvatten var bindande¹⁵, samt att undantagsreglerna i artikel 4.7 inte var tillämpliga i individuella tillståndprocesser (Söderasp och Pettersson, 2019). Sålunda konstaterade regeringen att den svenska lagstiftningen i fråga om icke-försämringskravet måste innehålla "ett uttryckligt förbud mot att tillåta nya verksamheter och åtgärder som innebär att vattnets status försämras på ett sätt som inte är förenligt med EU-rätten." (prop. 2017/18:243, s. 143).

Genom Lag (2018:1407) infördes i 5 kap. 4 § miljöbalken en bestämmelse som specifikt handlar om vattenkvalitet:

"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 miljö kvalitetsnorm.

¹² Ramvattendirektivet redogörs närmare för i nästa avsnitt.

¹³ Punkt 50 lyder: "... varje försämring av statusen hos en vattenförekomst, för det fall ett undantag inte har beviljats, måste förhindras [...]. Skyldigheten att förebygga en försämring av statusen hos ytvattenförekomster är bindande i varje skede av genomförandet av direktiv 2000/60 och är tillämplig på varje typ av och varje status hos en ytvattenförekomst för vilken en förvaltningsplan har eller borde ha antagits. Den berörda medlemsstaten är följaktligen skyldig att inte lämna tillstånd till ett projekt när detta är ägnat att försämra den aktuella vattenförekomstens status eller äventyra uppnåendet av en god status för ytvattenförekomster, såvida projektet inte omfattas av ett undantag enligt artikel 4.7 i direktiv 2000/60." (egen kursiv).

¹⁴ Regeringen menade att det faktum att prövningsmyndigheterna efter Weserdomen i större utsträckning redogjorde för verksamheters förväntade inverkan på förutsättningarna för att följa miljö kvalitetsnormer och relationen till icke-försämringskravet innebar att det utvecklats "en praxis som är förenlig med direktivet" (prop. 2017/18:243, s. 143), men att detta inte är tillräckligt för genomförandet av direktivet. Söderasp och Peterson (2019) kommer dock till slutsatsen att EU-domstolens avgöranden endast i begränsad utsträckning tycks ha påverkat rättsutvecklingen: "while the courts' line of reasoning has changed, the outcome of the cases decided after Weser is the same as before the CJEU's clarifications. However, the concern here is not that the authorisations were in fact granted, but that they were granted on the basis of dubious legal arguments that appear to be in violation with EU law (Söderasp och Pettersson, 2019, s. 24).

¹⁵ För att uppnå målet om god kemisk status fastställs miljö kvalitetsnormer på gemenskapsnivå som i Sverige införlivats i form av gränsvärdesnormer för vissa farliga ämnen (4 kap. 8 b §, vattenförvaltningsförordningen).

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.”

I första stycket genomförs ramvattendirektivets icke-försämringskrav. Icke-försämringskravet innebär att verksamheter inte får tillåtas om det skulle innebära att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt. Avgörande för vad som är en otillåten försämring är de kvalitetsfaktorer som följer av bilaga V i ramvattendirektivet, nämligen biologiska faktorer (till exempel sammansättning och förekomst av vattenväxter), hydromorfologiska faktorer som stöd för de biologiska faktorerna (exempelvis kvantitet och dynamik för vattenflöde) samt kemiska och fysikalisk-kemiska faktorer som stöd för de biologiska faktorerna (exempelvis näringsförhållanden och halterna av särskilda förorenande ämnen). Det är dessa faktorer som, med hänsyn till den specifika vattenförekomsten, ligger till grund för statuskaraktäriseringen av vattenförekomsten. En verksamhet som skulle medföra att en vattenförekomsts status sjunker till en lägre nivå får alltså inte tillåtas. Det är tillräckligt att en av de relevanta kvalitetsfaktorerna försämras för att försämringen ska anses vara otillåten om försämringen är så stor att den, om vattenförekomstens status baserades endast på den kvalitetsfaktorn, skulle innebära att vattenförekomsten måste karaktäriseras till en lägre status. Även försämring av en kvalitetsfaktor som redan är i den sämsta kvalitetsklassen utgör en otillåten försämring. Vad som är en otillåten försämring av vattenkvaliteten bedöms alltså på kvalitetsfaktornivå. Kvalitetsfaktorerna bestäms i sin tur av värdet på olika enskilda parametrar och ofta är det tillräckligt att en enda parameter befinner sig utanför det normerade intervallet för en otillåten försämring ska anses ha inträtt (den s.k. sämst styr-principen, eller the one out, all out-principle).¹⁶

Andra stycket i 5 kap. 4 § miljöbalken handlar om att säkerställa att möjligheten att följa en miljökvalitetsnorm inte äventyras genom att exempelvis tillåta en verksamhet. Utgångspunkten för bedömningen är den status eller potential som ska uppnås (miljökvalitetsnormen) (prop. 2017/18:243, s. 192). Genom bestämmelsen uppnås bindande verkan för de ekologiska miljö-kvalitetsnormer som uttrycker kvalitetsfaktorerna (och tillhörande parametrar) för god ekologisk status.¹⁷ I förhållande till de allmänna hänsynsreglerna innebär regleringen om miljö-kvalitetsnormer bland annat att den rimlighetsavvägning som följer av 2 kap. 7 § inte får innebära att krav som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§ inte ställs. Rimlighetsavvägningen får alltså inte leda till att avsedd miljö-kvalitet äventyras.

Av motiven till 2019 års ändringar av vattenlagstiftningen framgår att flera remissinstanser menade att lagförslaget var ”mer långtgående än vad som följer av EU-domstolens avgörande i den s.k. Weserdomen.” (prop. 2017/18:243, s. 144). Genom att låta icke-försämringskravet omfatta även kemisk status skulle det, enligt remissinstanserna, röra sig om en så kallad överimplementering av direktivets krav eftersom Weserdomen endast behandlar ekologisk status. Regeringen framhöll dock att domen behandlar ekologisk status eftersom den fråga som EU-domstolen hade att besvara rörde ekologisk status. Domen kan alltså utifrån detta inte tolkas som att endast en kvalitetstyp ska träffas av icke-försämringskravet. Regeringen konstaterade vidare att EU-kommissionens uppfattning att icke-försämringskravet ska gälla alla statustyper som regleras i direktivet var otvetydig (ibid.). Bestämmelsen i 5 kap. 4 § ansågs därför utgöra en kodifiering av både vad som följer av EU-domstolens praxis och svensk myndighetspraxis. Någon påverkan på förutsättningarna för att meddela tillstånd till ny (och ändrad) verksamhet förutsågs inte i motiven. I stället bedömdes möjligheterna att besluta om undantag från huvudregeln öka jämfört med tidigare reglering (prop. 2017/19:243, s. 184).

¹⁶ Se reglerna om klassificering i HVMFS 2019:25 och i ramvattendirektivet.

¹⁷ I 4 kap. 8 b § andra stycket, vattenförvaltningsförordningen anges att kvalitetskrav som avser kemisk ytvattenstatus är miljö-kvalitetsnormer enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 miljöbalken. Således utgör kvalitetskrav för ekologisk status inte formellt gränsvärdesnormer.

RÄTTSLIG KONTROLL AV VATTENVERKSAMHET INOM EU

Avsnittet innehåller en kort beskrivning av grunderna för EU:s miljöpolitik och miljö rätt samt en redogörelse för ramvattendirektivets syfte och innehåll.

EU:s miljö rätt

Ursprunget till EU:s miljöpolitik anses vara Europeiska Rådets möte i Paris 1972 där stats- och regeringschefer, med Stockholmskonferensen färskt minne, framhöll behovet av en gemensam europeisk miljöpolitik. Den första rättsliga grunden för en sådan politik tillhandahölls genom den Europeiska Enhetsakten 1987 där en "Environment Title" introducerades. Syftet var redan då att bevara miljöns kvalitet, skydda människors hälsa och säkerställa en rationell användning av naturresurser. Gemenskapens miljöpolitik har därefter stärkts genom de efterföljande fördragen. Genom Maastrichtfördraget blev miljö ett officiellt politikområde och genom Amsterdamfördraget etablerades en skyldighet att integrera miljöskydd i all sektorspolitik inom EU syfte att främja hållbar utveckling. Lissabonfördraget gav EU status som juridisk person, vilket möjliggjorde för unionen att ingå internationella avtal, till exempel på miljöområdet, samt införde bekämpandet av klimatförändringar som ett uttryckligt mål för EU:s miljöpolitik. Betydelsen av att integrera miljöhänsyn i andra politikområden har ökat stadigt sedan slutet av 1990-talet, vilket inte minst återspeglas genom the European Green Deal och lagstiftningspaketet Fit for 55.

Av EUF-fördraget framgår att unionens miljöpolitik bland annat ska bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, samt skydda människors hälsa (Art. 191, p. 1, EUF-fördraget). Miljöpolitiken ska vidare "syfta till en hög skyddsnivå," där hänsyn tas till de olika regionernas förutsättningar, och "bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren betalar." (Art. 191, p. 2, EUF-fördraget). Såväl försiktighetsprincipen som principen om att förorenaren betalar återfinns även i Riodeklarationen (Princip 15 respektive 16) och utgör således grundpelare även inom den internationella miljö rätten. Försiktighetsprincipen är ett riskhanteringsverktyg som blir tillämpligt när det råder (vetenskaplig) osäkerhet om, till exempel, en viss verksamhet eller åtgärd är skadlig för människors hälsa eller för miljön. Principen om att förorenaren betalar är ursprungligen en ekonomisk princip som syftar till att internalisera negativa externa effekter. Principen har såväl en förebyggande som en remedierande komponent. Genom att fastställa att förorenaren ansvarar för miljöskador som uppkommer genom verksamheten uppstår även ett ansvar för att vidta förebyggande åtgärder. Om skadan redan har uppstått är förorenaren skyldig att avhjälpa skadan och stå för kostnaderna i samband med detta.

EU har omfattande behörighet på miljöpolitikens område och kan bland annat lagstifta i frågor som rör vattenkvalitet, avfallshantering och klimatförändringar. Handlingsutrymmet begränsas dock av subsidiaritetsprincipen som innebär att unionen endast ska vidta åtgärder "om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på unionsnivå." (Art. 5, EU-fördraget). Ytterligare en begränsande faktor för EU:s kompetens på miljöområdet är kravet på enhällighet i rådet på vissa områden, exempelvis markanvändning och val av energikällor (Art. 192, p. 2, EUF-fördraget).

De befogenheter som följer av primärrätten (fördragen) utövas genom sekundärrätten. EU:s institutioner får således anta bindande rättsakter i form av förordningar, direktiv och beslut (Art. 288, EUF-fördraget). På miljöområdet dominerar direktivformen, även om det även förekommer miljölagstiftning i form av förordningar. Den avgörande skillnaden mellan förordningar och direktiv består i att förordningar äger allmän giltighet och är i alla delar direkt tillämpliga och bindande för medlemsstaterna. Direktiv, å andra sidan, är bindande med avseende på syftet med lagstiftnings-

en, men själva genomförandet på nationell nivå överläts åt medlemsstaten, som är skyldig att vidta alla nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att genomföra direktivet (Art. 291, EUF-fördraget). Direktiv kan dock även, som en följd av EU-domstolens avgörande i C-26/62 Van Gend en Loos, ha så kallad 'direkt effekt'. Direkt effekt anses gälla om direktivets bestämmelser är ovillkorliga, tillräckligt tydliga och precisa, samt om medlemsstaten inte har införlivat direktivet i sin nationella lagstiftning inom tidsfristen (<https://eur-lex.europa.eu/SV/legal-content/summary/the-direct-effect-of-european-union-law.html>; för en kritisk diskussion om begreppet, se till exempel Engholm 2010).

EU:s tidiga vattenlagstiftning

Vattenresurser har varit i fokus för EU:s politik ända sedan mitten av 1970-talet när direktiven för ytvatten¹⁸ och dricksvatten¹⁹ antogs (Kallis & Nijkamp 2000). Syftet med dessa tidiga direktiv var dels att harmonisera miljölagstiftningen inom gemenskapen, dels att skydda människors hälsa (ibid.). Under 1990-talet utvidgades vattenlagstiftningen inom EG till att även omfatta avloppsvattenhantering och skydd mot nitratföroreningar (Kaika 2003). Även den tidiga vattenlagstiftningen var baserad på kvalitetsmål, dvs. krav som ska vara uppfyllda vid en viss given tidpunkt. Det var upp till medlemsstaterna att identifiera de relevanta vattenområdena inom sina respektive territorium och det skönmässiga utrymmet i detta avseende var stort (Kallis & Nijkamp 2000). I materiellt hänseende innehöll direktiven även en generell icke-försämringsprincip riktad mot de vattenområden som omfattades av regleringen. Undantag från denna regel kunde tillåtas under vissa exceptionella omständigheter såsom översvämningar eller liknande. Tillsammans med införandet av IPPC-direktivet²⁰ innebar vattenlagstiftningen inom den europeiska gemenskapen en, för många medlemsstater, omfattande förändring av vattenförvaltningen, inte minst i fråga om de administrativa strukturerna (ibid.).

Kallis och Nijkamp (2000) framhåller dock att de förhållandevis omfattande förändringar, och därigenom kostnader, som genomförandet av vattendirektiven medförde ofta innebar att även medlemsstater med utvecklad miljöskyddslagstiftning utnyttjade direktivens ganska otydliga regler och oprecisa definitioner för att undslippa krav. Lagstiftningens effektivitet begränsades bland annat av otydlighet med avseende på direktivens syfte - miljö- eller hälsoskydd - samt oklarheter gällande medlemstaternas skyldighet att utse vattenområden (Kallis och Nijkamp 2000).

I mitten av 1990-talet påbörjades utvecklingen av ny vattenlagstiftning. I syfte att förstärka integrationen i miljöpolitiken genom att sammanföra alla vattenrelaterade direktiv, samt öka allmänhetens medvetenhet om vattenresursernas betydelse presenterades ett förslag till handlingsprogram 1996 (Kaika 2003; Kaika & Page 2003). Förslag till ny ramlagstiftning på vattenområdet presenterades 1997 och byggde på principen att vattenpolitiken ska utgå ifrån vattnets naturliga strömning genom avrinningsområden ut mot havet, med hänsyn tagen till det naturliga samspelet mellan yt- och grundvatten. Behovet av att förhindra ytterligare försämring, samt att skydda och förbättra akvatiska ekosystems kvalitet och kvantitet betonades (Europeiska kommissionen 1997). År 2000 antogs ramdirektivet för vatten.²¹

¹⁸ Council Directive 75/440/EEC of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States.

¹⁹ Council Directive 76/464/EEC of 4 May 1976 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community.

²⁰ Integrated Pollution Prevention and Control. IPPC-direktivet är numera konsoliderat i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (IED).

²¹ Direktiv 2000/60/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

EU:s ramdirektiv för vatten

Inledning

Utgångspunkten för ramvattendirektivet är att vatten är en unik resurs; "ett arv som måste skyddas, försvaras och behandlas" som en sådan (Skäl 1, Direktiv 2000/60/EG). I linje med förslaget, markerade ramvattendirektivet, vid antagandet, en ny typ av förvaltning av naturresurser som utgår ifrån naturliga gränser (avrinningsområden) och kvalitet på miljön (vattnet), snarare än administrativa strukturer och verksamheter (aktörer). Ramvattendirektivet utgjorde en del av den förändring från "government" till "governance" som bland annat utmärks av ett ökat inflytande av allmänheten och intresseorganisationer (Page & Kaika 2003). Det övergripande syftet med direktivet är att harmonisera EU:s vattenpolitik och förbättra kvalitet på alla vattenområden inom unionen genom ett holistiskt och adaptivt förvaltningssystem. Vissa delar av den tidigare vattenlagstiftningen återfinns naturligtvis i ramvattendirektivet (se vidare nedan), men oaktat detta får lagstiftningen betraktas som nydanande.

Utformningen av ramvattendirektivet bygger på den normativa diskurs som karaktäriserar EU:s miljöpolicy sedan 1990-talet – hållbar utveckling och hållbar ekonomisk tillväxt – och som betonar vikten av att främja allmänhetens deltagande och deltagandeprocesser (Di Quarto & Zinzani 2022).

Page & Kaika listar sju betydelsefulla innovationer med ramvattendirektivet i jämförelse med EU:s tidigare vattenlagstiftning. För det första integrerar ramvattendirektivet miljömål för olika typer av vatten, vilka tidigare hanterades i olika lagar, samt koordinerar strategierna för att uppnå målen med utgångspunkt i en mer holistisk förståelse för vatten som naturfenomen. För det andra utgår vattenförvaltningen under ramvattendirektivet från avrinningsområden och inkluderar således allt vatten snarare än att, som tidigare, ta sikte på vatten som används för något ändamål. För det tredje introduceras i direktivet en kombination av två typer av rättsliga instrument, gränsvärden och miljökvalitetsnormer. Gränsvärden utgör gränsen för exempelvis utsläpp av en viss typ och kan till exempel genomföras inom ramen för tillståndsprövning genom krav på bästa tillgängliga teknik. Miljökvalitetsnormer anger i stället önskad kvalitet på miljön genom att fastställa exempelvis tillåten koncentration av ett visst ämne i en vattenförekomst. För det fjärde introducerade ramvattendirektivet kriterier för vad som utgör god ekologisk status, snarare än att endast hänvisa till ett löst definierat begrepp. För det femte infördes regler om hantering av vattenkvantitet som tog sikte på att nå balans mellan uttag och tillförsel av vatten. För det sjätte introducerades en princip om kostnadstäckning för vattentjänster inberäknat miljö- och resurskostnader, och slutligen den mycket viktiga aspekten av ramvattendirektivet som handlar om allmänhetens deltagande i vattenpolitiska frågor (Page & Kaika 2003:3–6).

Ramvattendirektivet ansågs även utgöra en viktig milstolpe genom att "institutionalisera" ekosystemperspektivet som det främsta målet för lagstiftningen. I de tidiga analyserna av direktivet kan dock viss oro för de omfattande undantagen skönjas (Kallis & Butler 2001).

Ramvattendirektivets övergripande mål

Målen med direktivet fastställs i artikel 4(1) a(ii). För ytvatten är målet god kemisk och ekologisk status och för grundvatten god kemisk och god kvantitativ status. Med ekologisk status menas övergripande ekologisk hälsa och funktion hos vattenområdet där bedömningen bland annat utgår från förekomsten av alger och fisk i vattnet (European Environment Agency 2018) samt från miljökvalitetsnormer avseende halterna av olika ämnen (inom kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen).²² Med kemisk status avses koncentrationen av vissa föroreningar eller ämnen i vattnet, där en lista över prioriterade ämnen (vilka är andra ämnen än de ovan nämnda särskilda förorenande ämnen) återfinns i bilaga X till direktivet. Koncentrationerna mäts i relation till de begränsningsvärden och miljökvalitetsnormer som fastställs i MKN-direktivet²³ (2008/105/EU).

²² För en ingående analys av lämpligheten i den rättsliga konstruktionen av begreppet 'god ekologisk status', se Josefsson 2015.

²³ Benämns även Prioämnesdirektivet

Av artikel 4(1) a(i) framgår att medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att motverka ytterligare försämring av ekosystemen och säkerställa att vattenområden når god status, ursprungligen senast till 2015. Detta 'icke-försämringskrav' eller 'försämringsförbud' fanns, som sagt, redan i EU:s tidiga vattenlagstiftning och utgör en nyckelkomponent i förhållande till ramdirektivets övergripande syfte.

Ramvattendirektivets förvaltningsmodell har beskrivits som polycentrisk, vilket innebär att beslutsfattandet ska ske på flera nivåer och av flera av varandra oberoende myndigheter som samverkar, snarare än genom traditionell hierarkisk styrning (Stephan m.fl. 2019). Modellen bygger på tre pelare: a) naturliga avrinningsområden snarare än administrativa gränser (Artikel 3, WFD); b) integrerad planering med utgångspunkt i avrinningsområdet där åtgärdsprogram och förvaltningsplaner antas för varje område (Artikel 11 och 13, WFD); och c) en adaptiv förvaltningsmetod (Söderasp 2018:4; Di Quarto & Zinsani 2021). Det sistnämnda inkluderar bland annat regelbunden utvärdering av de vidtagna åtgärdernas effekt i relation till målen, där såväl förändrade miljöförhållanden som synpunkter från allmänheten måste tas i beaktning (Söderasp 2018:4). Kraven på transparens och adaptivitet/flexibilitet har inneburit stora utmaningar för medlemsstaterna, inte minst Sverige, där de befintliga rättsliga ramarna inte är anpassade efter en sådan förvaltningsmodell (Söderasp & Pettersson 2019).

Weserdomen

Följande frågor ställdes till domstolen (C-461/13, rad 28):

1. Ska artikel 4.1 ai i direktiv 2000/60 ... tolkas så att medlemsstaterna – såvida inte ett undantag beviljas – ska vägra att godkänna ett projekt om det kan orsaka en försämring av statusen för en ytvattenförekomst, eller redogör den bestämmelsen bara för ett mål för förvaltningsplaneringen?
2. Ska termen "försämring av statusen" i artikel 4.1 ai i direktiv 2000/60 tolkas så att den endast omfattar skadliga förändringar som leder till klassificering i en lägre klass i enlighet med bilaga V till direktivet?
3. Om den andra frågan ska besvaras nekande: Under vilka omständigheter uppstår "försämring av statusen" i den mening som avses i artikel 4.1 ai i direktiv 2000/60?
4. Ska bestämmelserna i artikel 4.1 a ii och iii i direktiv 2000/60 tolkas så att medlemsstaterna – såvida inte ett undantag medges – ska vägra att godkänna ett projekt om det äventyrar åstadkommandet av god ytvattenstatus eller god ekologisk potential och god kemisk status för ytvatten senast det datum som fastställs i direktivet, eller är dessa bestämmelser endast en redogörelse för ett mål för förvaltningsplaneringen?

EU-domstolen inleder med att konstatera att fråga 1 och fråga 4 bör besvaras i ett sammanhang. Under punkt 50 fastställs att varje försämring av en vattenförekomsts status måste förhindras och att denna skyldighet förblir bindande i varje skede av direktivets genomförande, samt är tillämplig på varje typ av ytvattenförekomst och status "för vilken en förvaltningsplan har eller borde ha antagits." Svaret på fråga 1 och 4 är således att kravet på god status (artikel 4.1 a i-ii) "ska tolkas så att medlemsstaterna är skyldiga att – om inte undantag beviljas – att vägra tillstånd för ett enskilt projekt där det kan orsaka en försämring av statusen för en ytvattenförekomst eller om det äventyrar uppnåendet av god ytvattenstatus eller god ekologisk potential och god kemisk status senast det datum som anges i direktivet." (rad 51)

Även fråga 2 och fråga 3 adresseras tillsammans och här börjar domstolen med att notera att vad som avses med "försämring av statusen" för en ytvattenförekomst inte definieras i ramvattendirektivet. I avsaknad av en sådan definition ska, enligt domstolen, begreppets innebörd och räckvidd, i enlighet med rättspraxis, bestämmas med hänsyn till såväl begreppets utformning som dess sammanhang (rad 54). En tolkning som bygger på en avvägning mellan, å ena sidan negativa effekter på vattenmiljön och å andra sidan vattenrelaterade ekonomiska intressen följer, enligt domstolen, inte av bestämmelsens ordalydelse. En sådan tolkning skulle inte respektera skillnaden mellan icke-försämringskravet och undantagsreglerna, där det, enligt direktivet, endast är de senare som innebär en intresseavvägning. Som svar på fråga 2 och 3 konstaterar domstolen att en försämring av statusen ska anses föreligga när statusen för minst en kvali-

tetsfaktor faller under sin klass, även om detta inte innebär en försämring av klassificeringen av vattenförekomsten i sin helhet. Om kvalitetsfaktorn redan är i den lägsta klassen ska vidare varje försämring av denna ses som en försämring av statusen för ytvattenförekomsten (rad 70).

Sett ur ett rättsligt systematiskt perspektiv innebär Weserdomen mycket viktiga förtydliganden gällande ramvattendirektivets syfte och uppbyggnad. Därigenom ökar förutsättningarna för en harmoniserad vattenförvaltning inom EU, vilket i sin tur förbättrar utsikterna för att uppnå direktivets mål. Paloniitti (2016) framhåller exempelvis betydelsen av Weserdomen för undantagsbestämmelsen i artikel 4(7) (se vidare nedan) och menar att domstolen i förbigående även gav riktlinjer för tillämpningen av dessa bestämmelser genom att betona att icke-försämringskravet inte inkluderar ”någon som helst” intresseavvägning (vilket undantagsbestämmelsen gör) (Paloniitti 2016, s. 157). Genom Weserdomen menar Paloniitti att ramvattendirektivet har förvandlats från ett planeringsinstrument ”till ett mer traditionellt, formalistiskt juridiskt verktyg,” (ibid.) medan van Rijswick och Backer (2015) anser att domstolen, genom att klargöra att direktivets olika bestämmelser inte till fullo kan förstås var för sig utan måste tolkas i ljuset av ramvattendirektivet som system, banar väg för ett modernt vattenlagssystem som kombinerar behoven av flexibilitet, kontinuerligt förbättringsarbete och effektivt miljöskydd (van Rijswick & Backer 2015).

Analysen av Weserdomen framhåller även vissa generella svårigheter som avgörandet kan förväntas innebära för medlemsstaterna. Van Rijswick och Backer konstaterar att kraven som helhet är ”mer bindande än vad många medlemsstater hoppades på” och att lagstiftningsåtgärder sannolikt kommer att krävas i flera medlemsstater, inte minst när det gäller kopplingen mellan miljömålen, miljökvalitetsnormerna och möjligheterna att bevilja tillstånd till individuella verksamheter (van Rijswick & Backer 2015:375). Situationen i såväl Tyskland som Nederländerna tycks ha varit densamma som i Sverige, nämligen att det inte fanns en explicit skyldighet att vägra tillstånd till verksamheter som innebär en försämring av vattnets kvalitetsstatus (ibid; van Hees 2017). Vad gäller Sverige konstaterar Söderasp och Pettersson i en studie av svenska tillståndsmyndigheters bedömning av vattenverksamheter före och efter Weserdomen att tillståndsmyndighetens tolkning och tillämpning av ramvattendirektivets bestämmelser ”tycks vara mer trogen den svenska lagstiftaren och (nationella) traditionella rättsprinciper” än att nå en tillämpning som är i överenskommen med EU-rätten (Söderasp & Pettersson 2019:23). I andra fall tycks tillståndsmyndigheten ha intagit en mer avvaktande hållning och – utifrån försiktighetsprincipen – tidsbegränsat fortsatta tillstånd till vattenbruk på grund av osäkerhet rörande verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormer (Kyrönviita m.fl. 2021).

Sammantaget har alltså Weserdomen inneburit en förhållandevis strikt inriktning för ramvattendirektivets tillämpning där många verksamheter, däribland gruvrelaterade sådana, måste omfattas av undantagen för att inte riskera att inte meddelas tillstånd (Söderasp & Pettersson 2019). Kravet på undantag gäller även verksamheter som påverkar vattenförekomsten som är i den sämsta statusklassen eftersom även dessa vatten omfattas av icke-försämringskravet (van Hees 2017; von Hammerstein 2015).

Undantagsbestämmelser

Det är möjligt att beviljas undantag från ramvattendirektivets krav. Dels kan tidsfristerna för uppnåendet av god status förlängas, dels kan mindre stränga krav än ’god status’ accepteras, och dels kan undantag från icke-försämringskravet göras för nya verksamheter. För samtliga villkor gäller att de tillämpas under strikta villkor.

När det gäller förlängning av tidsfristen ska god ekologisk och god kemisk status uppnås senast 2021 eller 2027 (artikel 4.4) eller så snart efter 2027 de naturliga förhållandena så tillåter (CIS Guidance Document No. 36). Tidsfristerna kan förlängas i syfte att stegvis nå målen, under förutsättning att ingen ytterligare försämring sker samt om anledningen till att tidsfristen inte nås kan hänföras till tekniska förutsättningar som innebär att förbättringar endast kan ske stegvis och därmed spränger tidsramarna, eller om genomförandet av förbättringsåtgärderna inom given tidsram skulle bli oproportionerligt kostsamt, samt om tillräcklig snabb förbättring av statusen omöjliggörs av naturliga förhållanden (artikel 4(4) a i-iii). Orsaken till förlängningen av tidsfristen måste tydligt anges i förvaltningsplanen för avrinningsområdet och får maximalt beviljas för två förvaltningscykler (artikel 4(4) b-c).

Undantag kan också medges vid tillfällig försämring av status/potential vid naturliga orsaker eller "force majeure" i enlighet med artikel 4.6.

Undantag från direktivets mål om 'god status' kan göras genom att definiera vattenförekomster som kraftigt modifierade. Med kraftigt modifierade vattenförekomster menas enligt artikel 4(3) ytvattenförekomster vars fysiska karaktär på ett väsentligt sätt har ändrats till följd av mänsklig verksamhet, till exempel reglering för kraftändamål. Förutsättningen för att förklara en vattenförekomst som kraftigt modifierad är att "de hydromorfologiska förändringar som behövs för att vattenförekomsten ska uppnå god ekologisk status kan antas på ett betydande sätt negativt påverka" exempelvis kraftproduktion och dricksvattenförsörjning (HaV 2015:13). Medlemsstaterna är skyldiga att skydda och förbättra vattenförekomster som förklarats som kraftigt modifierade i syfte att dessa ska uppnå god ekologisk 'potential'. Med god ekologisk potential menas en nivå som, med utgångspunkt i biologiska kvalitetsfaktorer, så långt möjligt motsvarar ett oförändrat ekologiskt tillstånd, men där hänsyn tas till att vattenförekomsten även fortsättningsvis behöver vara kraftigt modifierad för att den specifika verksamheten ska kunna bedrivas. Miljökvalitetsnormer för kraftigt modifierade vattenförekomster ska alltså fastställas i relation till ekologisk potential (ibid.).

I Sverige är det i huvudsak vattenkraftsproduktion, i synnerhet storskalig sådan (> 10 megawatt) som är anledning till utpekandet av kraftigt modifierade vattenförekomster. I samtliga fall har det bedömts som mycket svårt att uppnå god ekologisk status utan att väsentligt påverka verksamheten. Bristen på utpekningar för användning anses bero på bristen på nationell vägledning rörande hur vattenförekomster som påverkas av annan vattenanvändning ska bedömas ur ett kraftigt modifierat vattenförekomstperspektiv (SWD(2019) 57 final).

Undantag kan också meddelas i form av mindre stränga krav (artikel 4(5)). Det innebär att medlemsstaterna får inrikta sig på att uppnå mindre stränga miljömål än de som normalt krävs för särskilda vattenförekomster när dessa är så påverkade av mänsklig verksamhet eller när deras naturliga tillstånd är sådant att uppnåendet av dessa mål skulle vara omöjligt eller oproportionerligt dyrt. Undantagsmöjligheten förutsätter också att ett antal villkor är uppfyllda.

Undantag enligt artikel 4(7)

Under vissa förutsättningar kan även undantag från icke-försämringskravet medges. Enligt artikel 4(7) ska en medlemsstat inte anses vara skyldig till överträdelse av direktivets krav om anledningen till att god status inte uppnås, eller en försämring av statusen inte förebyggs, är nya modifieringar i en ytvattenförekomst fysiska karaktäristika eller förändringar i nivån hos grundvattenförekomster (första strecksatsen), eller om en försämring från hög status till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs och detta är en följd av en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet (andra strecksatsen). Som exempel på verksamheter som kan orsaka den här typen av modifieringar nämns vattenkraftverk, översvämningsskydd och framtida sjöfartsprojekt (CIS Guidance Document No. 36, s. 19-20). Någon definition av hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet finns inte, men kan, enligt Kallis och Butler, exempelvis avse dricksvatten- eller vattenkraftsprojekt (Kallis and Butler 2001).

Undantaget är endast tillämpligt för ändringar av en vattenförekomsts fysiska karaktär, vilket exkluderar påverkan på exempelvis de biologiska eller fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna. Om en försämring till exempel beror på föroreningar från punktkällor eller diffusa källor och detta leder till att statusen blir sämre än god kan undantag enligt artikel alltså 4(7) inte medges. Enligt vägledningsdokumentet kan den här typen av förorening potentiellt omfattas av den andra strecksatsen i artikel 4(7) - nya hållbara utvecklingsaktiviteter - och gäller då endast om försämringen sker i en vattenförekomst som vid tillfället för prövningen har hög status och där statusen riskerar att sänkas maximalt en nivå, det vill säga till som lägst god status (CIS Guidance Document No. 36, s. 21; SOU 2022:56).

Det första steget i 4(7)-processen är att avgöra om undantagsbestämmelsen i 4(7) överhuvudtaget är tillämplig. I denna "tillämplighetsbedömning" fastställs huruvida en ny modifiering av de fysiska egenskaperna hos en ytvattenförekomst [...] kan leda till försämring, eller att god status/god potential inte uppnås, eller om en ny "hållbar" verksamhet kan komma att leda till försäm-

ring från hög till god status. Om en verksamhet inte förväntas leda till försämring eller äventyra uppnåendet av god status eller potential (till exempel som en följd av att hänsynsregler tillämpas), finns det ingen anledning att pröva verksamheten mot bestämmelsen i 4(7) (CIS Guidance Document No. 36, s. 16).

Om verksamheten, å andra sidan, kan leda till försämring eller äventyra uppnåendet av god status/potential kan den endast tillåtas om nedanstående 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 till modifieringarna eller förändringarna är ett allmänintresse av större vikt där fördelarna för miljön och samhället med att uppnå målen enligt punkt 1 inte väger tyngre än 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.

Om verksamheten inte uppfyller samtliga villkor, och således inte klarar det så kallade "Artikel 4(7)-testet", ska den inte tillåtas (CIS Guidance Document No. 36, s. 16).

När det gäller villkoren kan inledningsvis sägas att "alla genomförbara åtgärder" tar sikte på i princip alla tänkbara försiktighetsmått och -steg som kan bidra till att undvika eller reducera risken för att en vattenförekomst status försämrats. Vad som är en lämplig försiktighetsåtgärd måste förstas avgöras i ljuset av de specifika omständigheterna på platsen i fråga. I detta sammanhang nämns även betydelsen av att förhålla sig till de begränsningar som följer av naturskyddsdirektiven, liksom vikten av att, inom ramen för miljöbedömningen, bedöma alternativa lokaliseringar och utformningar för verksamheten (CIS Guidance Document No. 36, s. 51). I likhet med den innebörd som givits begreppet "genomförbara" ('practicable') i annan lagstiftning innebär dock kravet i 4(7) (a) att åtgärderna bör vara tekniskt genomförbara, inte oproportionerligt kostsamma, samt förenliga med den föreslagna (nya) modifieringen eller utvecklingsaktiviteten (Ibid., s. 52).

Beträffande villkor (c) konstateras i vägledningsdokumentet att ett 'allmänt intresse' kan utgöra grund för undantag enligt EU-lagstiftningen (på samma sätt som enligt nationell lagstiftning), men att det är av vikt att särskilja "allmänna intressen" från "överordnade" sådana (i.e., ett allmänintresse av större vikt) som avses i artikel 4(7) (c). I bedömningen av om en viss verksamhet utgör ett sådant allmänintresse av större vikt – som då alltså kan åsidosätta uppnåendet av målen för ramvattendirektivet – bör medlemsstaterna, enligt vägledningen, ha en del att säga till om. Även allmänhetens uppfattning i fråga "kan avsevärt bidra till att bestämma vad som utgör ett övervägande allmänintresse." (CIS Guidance Document No. 36., s. 59). Huruvida en viss verksamhet kan anses vara ett sådant allmänt intresse av större vikt, alternativt att dess fördelar för människors hälsa, vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling överväger nackdelarna, tarvar en grundlig analys av projektets kostnader och nyttor. Det anses dock inte nödvändigt att prissätta alla kostnader, utan utgångspunkten bör istället vara att den information (kvantitativ, kvalitativ, monetär) ska samlas in som behövs för att göra en bedömning (Ibid., s. 61-62).

Kommissionens vägledning till artikel 4(7) betonar vidare vikten av att undantagsbestämmelsen ses i ett sammanhang där vattenförvaltningen integreras med annan sektorspolitik i enlighet med försiktighetsprincipen och målet om en hållbar utveckling (CIS Guidance Document No. 36, s. 4). I vägledningen förklaras därför hur artikel 4(7) ska förstås i relation till övrig gemenskapslagstiftning, exempelvis ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG), översvämningdirektivet (2007/60/EG) och utvinningsdirektivet (2006/21/EG). När det gäller utvinningsdirektivet framhålls att uppförande och drift av avfallsanläggningar inom utvinningsindustrin måste uppfylla förut-

sättningar att på såväl kort som lång sikt förhindra att vatten förorenas. Verksamhetsutövaren är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att avfallsanläggningen uppfyller ramvattendirektivets krav, särskilt för att förhindra att vattenstatusen försämras, genom att inter alia a) under driftfas och efter stängning utvärdera det deponerade avfallets potential att generera lakvatten, samt lakvattnets innehåll av förorenande ämnen, samt fastställa avfallsanläggningens vattenbalans; b) förhindra eller minimera såväl uppkomsten av lakvatten som att ytvatten, grundvatten eller mark förorenas av avfallet, och c) samla upp och behandla förorenat vatten och lakvatten från avfallsanläggningen så att det når upp till den kvalitet som krävs för att få släppas ut (Direktiv 2006/21/EG, artikel 13(1)).

Schwarze Sulm

Frågan om vad som utgör ett överordnat allmänt intresse i vattendirektivets mening och vilket utrymme medlemsstaterna har för att själva göra denna bedömning och därmed bevilja ett permanent undantag från icke-försämringskravet har adresserats av EU-domstolen i mål C-346/14 ('Schwarze Sulm'). Frågan i målet gällde huruvida ett tillstånd till att bygga ett nytt vattenkraftverk i floden Schwarze Sulm skulle leda till en försämring av statusen för vattenförekomsten i fråga och om projektet i så fall kunde beviljas undantag i enlighet med artikel 4(7).

Bakgrunden till fallet var följande. Kommissionen menade att Österrike åsidosatt sina skyldigheter enligt ramvattendirektivets artikel 4(1) och 4(7) genom att meddela tillstånd till uppförandet av vattenkraftverket i Schwarze Sulm. Till stöd för sitt påstående framhöll kommissionen bland annat att projektet kunde medföra en icke tillåten försämring av vattenförekomstens status genom att sänka den från "hög" till "god". Under dessa förhållanden menade kommissionen att projektet endast hade varit att betrakta som lagligt om beslutet att meddela tillstånd uppfyllde villkoren i artikel 4(7). Möjligheten att tillämpa undantaget hade emellertid enligt kommissionen varken undersökts eller motiverats av medlemsstaten och den försämring av ytvattenstatusen som projektet kunde således inte rättfärdigas utifrån den bestämmelsen. Österrike, å sin sida, menade att landet kunde tillåta ifrågavarande projekt under förutsättning att villkoren i artikel 4(7) beaktats, vilket ansågs vara fallet genom att en analys avseende frågan om det fanns ett allmänintresse av större vikt kopplat till projektet. Allmänintresset utgjordes enligt Österrike inte, som kommissionen påpekat, av det blotta faktum att det rörde sig om ett vattenkraftverk, utan beslutet grundades på en samlad bedömning av projektet på den aktuella platsen. Domstolen noterade att frågan för bedömning var "huruvida det omtvistade projektet kan medföra en försämring av ytvattenstatusen i Schwarze Sulm, och, för det fall denna fråga besvaras jakande, huruvida en sådan försämring kan omfattas av det undantag från förbudet mot försämring, som anges i artikel 4.7 i direktiv 2000/60." (Mål C-346/14, 52).

Gällande den första delen av frågan konstaterade domstolen att det ifrågavarande projektet kunde medföra en försämring av ytvattenstatusen i Schwarze Sulm, såsom denna bedömts i 2007 års beslut ("hög"). Avseende den andra delen av frågan, framhöll domstolen först att medlemsstaterna ska anses ha ett visst utrymme för "eget skön när de ska avgöra om ett särskilt projekt omfattas av ett sådant [angeläget allmänt] intresse" (Mål C-346/14, 70). Därefter konstaterades att kommissionens påstående att medlemsstatens beslut rörande projektets allmänintresse inte föregåtts av någon grundlig bedömning, utan snarare utgjordes av ett abstrakt åberopande av vikten av förnybar energi, var felaktigt. Tvärtom konstaterades att projektet bedömts i sin helhet, inklusive dess direkta och indirekta inverkan på ramvattendirektivets mål och i relation till för- och nackdelar för statusen för vattenförekomsten (Mål C-346/14, 80).

De huvudsakliga slutsatser vad gäller relevansen för framtida fall som dragits av domen handlar om det skönsmässiga utrymmet för medlemsstaten när det gäller att avgöra om en viss verksamhet är av angeläget allmänt intresse (Starke & van Rijswick 2021; Söderasp & Pettersson 2019; Soininen m.fl. 2019; Kistenkas & Bouwma 2018; van Hees 2017). Den svenska regeringen menar vidare att domen visar att "även små vattenkraftsanläggningar kan ha en sådan samhällsnyttig betydelse att det finns förutsättningar för undantag (prop. 2017/18: 243, s. 72), medan Starke och van Rijswick nöjer sig med att konstatera att domen visar att vattenkraft kan utgöra ett sådant intresse. Här framhåller dock van Hees betydelsen av att Schwarze Sulm hade en mycket hög vattenkvalitet och menar att det torde krävas starkare skäl för att tillåta ett vatten-

kraftsprojekt i en vattenförekomst som ligger i en lägre kvalitetsklass eller om det är fråga om en kraftigt modifierad vattenförekomst (van Hees 2017). Förutom att fastställa att medlemsstaterna har ett skönsmässigt utrymme när det kommer till att bedöma huruvida en verksamhet är av angeläget allmänt intresse, kommer även betydelsen av att beslut att bevilja undantag måste vara väl underbyggt. Här är det viktigt att komma ihåg att villkoren för undantag är fortfarande ganska krävande (Soininen m.fl. 2019). Såväl Schwarze Sulm som Weserdomen framhåller vidare vikten av att beakta platsspecifika omständigheter i individuella tillståndsförfaranden. Här menar Josefsson och Viklund att ”det faktum att kommissionens överträdelseärende avslogs på grund av att överträdelsen inte kunnat fastställas tyder på att uppförandet av ett vattenkraftverk skulle kunna strida mot EU-lagstiftningen om medlemsstaten underlåter att genomföra en platsspecifik bedömning som uppfyller alla undantagsvillkor.” (Josefsson och Viklund 2022, s. 19). Kistenkas och Bouwma menar att undantagssystemet även efter Schwarze Sulm tycks vara ägnat åt att tillgodose endast en viss typ av intressen och att det fortfarande är oklart om avgörandet innebär en mindre strikt tolkning av undantagsregimen i artikel 4(7) (Kistenkas & Bouwma 2018).

I ett vidare perspektiv pekar Starke och van Rijswick på fortsatta otydligheter vad gäller undantagsbestämmelsens innehåll, exempelvis att det inte finns någon tydlig definition av vad som utgör nya modifieringar av en vattenförekomsts fysiska karaktäristika, vilket gör det till ett vagt rättsligt begrepp, samt att domstolen inte specificerade huruvida undantag enligt 4(7) ska anges i förvaltningsplanen för avrinningsdistriktet, alltså på förhand, eller om det är möjligt för medlemsstaten att medge undantag i strid med förvaltningsplanen (Starke & van Rijswick 2021).

Genomförandet av artikel 4(7) i svensk rätt

Undantaget i artikel 4(7) har i svensk rätt genomförts i 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen. Undantagsbestämmelsen genomfördes ursprungligen i svensk rätt med 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen. Kommissionen invände emellertid mot det svenska genomförandet och menade att bestämmelsens koppling till den enskilda prövningen var bristfällig på ett sätt som medförde risk för att verksamheter som inte uppfyllde förutsättningarna i artikel 4(7) ändå tilläts (Prop. 2017/18:243). För att (tydligare) koppla den svenska bestämmelsen till prövningen av enskilda verksamheter ändrades således bestämmelsen i 4 kapitlet vattenförvaltningsförordningen på ett sätt som gjorde det möjligt för en myndighet eller kommun att besluta om undantag från de kraven enligt 5 kap. 4 § miljöbalken (Ibid., s. 145-146). I propositionen framhålls att undantaget som huvudregel ska vara tillämpligt ”i fråga om ändringar av en vattenförekomsts fysiska karaktär (djup, höjdläge, sträckning etc.)” och att det, när det gäller annan påverkan, endast kan bli aktuellt med undantag om det rör sig om en vattenförekomst vars status är hög och genom verksamheten sänks till lägst god status (Ibid., s. 146).

I tabell 1 nedan visas undantagsbestämmelsen såsom den uttrycks i ramvattendirektivets artikel 4(7) samt den svenska implementeringen i vattenförvaltningsförordningen. De svenska bestämmelserna överensstämmer i allt väsentligt med de villkor som anges i artikel 4(7), vilket innebär att det, enligt svensk rätt, är möjligt att under vissa förutsättningar tillåta verksamheter som medför en risk för att statusen för en ytvattenförekomst försämras från hög till god. Bestämmelsen i 4 kap. 11 § p. 2, som alltså motsvarar artikel 4(7) andra strecksatsen, innebär dock att icke-försämringskravet är absolut om vattenförekomsten endast når upp till god, måttlig eller dålig status (SOU 2022:56, Pehrson 2020).

Tabell 1: Undantagsbestämmelsen i artikel 4(7) ramvattendirektivet och genomförandet av bestämmelsen i 4 kap. 11-12 §§ vattenförvaltningsförordningen

Artikel 4(7) ramvattendirektivet	4 kap. 11-12 §§ vattenförvaltningsförordningen
<p>7. Medlemsstaterna gör sig inte skyldiga till överträdelse av detta direktiv i följande fall:</p> <p>— 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</p> <p>— om en försämring från hög status till god status hos en ytvattenförekomst inte förebyggs och detta är en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter,</p> <p>och om samtliga följande villkor är uppfyllda:</p> <p>a) Alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>11 § Trots 5 kap. 4 § miljöbalken får en myndighet eller kommun tillåta en verksamhet eller åtgärd som</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå, eller 2. medför en risk att en ytvattenförekomsts kvalitet försämras från hög status till god status och verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet. <p>12 § En verksamhet eller åtgärd får tillåtas enligt 11 § endast om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. verksamheten eller åtgärden <ol style="list-style-type: none"> a) behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller b) innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §, 2. det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön, och 3. alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

TILLSTÅND TILL VATTENRELATERAD GRUVERKSAMHET ENLIGT MILJÖBALKEN – PRÖVNINGEN AV HÖTJÄRNSMAGASINET I BOLIDEN

I och med miljöbalkens ikraftträdande och i synnerhet efter ramvattendirektivets införande och följdändringar i den nationella rätten har grunderna för bedömning av vattenverksamheter förändrats. I detta avsnitt redogörs för prövningar av tillstånd till vattenrelaterad gruverksamhet enligt miljöbalken. På 1920-talet inledde Boliden gruvdrift i Boliden. Malmen anrikades då på Rönnskär. På 1950-talet byggdes ett anrikningsverk i Boliden. Sedan dess har Boliden anrikat malm och deponerat anrikningssand på plats. Ett antal olika sandmagasin har anlagts och utnyttjats genom åren. Det nuvarande sandmagasinet heter Hötjärnsmagasinet. Det anlades när föregångaren Gillervattnet började bli fullt. Tillståndsprövningarna av Hötjärnsmagasinet är intressanta att studera eftersom de visar hur miljöretten utvecklats under 2000-talet, med krav på samlad prövning och under inverkan av reglerna om miljö kvalitetsnormer för vatten. Hötjärnsmagasinet gavs tillstånd på 2000-talet, efter miljöbalkens ikraftträdande, men före reglerna om miljö kvalitetsnormer trädde i kraft.

Miljödomstolens dom den 24 mars 2006 i mål nr M 4009-04

Sökande: Boliden Mineral AB

Saken: Ansökan om tillstånd att anlägga ett nytt sand- och klarningsmagasin och deponera anrikningssand m.m.

Det nya sandmagasinet planerades att uppföras nedströms den befintliga dammen (Gillervattnet) och i direkt anslutning till denna. Härutöver söktes även tillstånd för att dämna upp Brubäcken och skära av Bjurlidsträskets utlopp till Hötjärnen genom en ny damm. Det valda området, benämnt H1 i ansökan, bedömdes av bolaget vara det mest lämpliga av de alternativa lokaliseringar som undersökts. Områdets topografi medgav en anläggning av sand- och klarningsmagasinet med "relativt få och korta dammkonstruktioner," vilket i sin tur innebar att behovet av moräntäkter (resurser) liksom transporter minskade (M 4009-04, s. 15). Genom att anlägga dammen i enlighet med alternativ H1 skulle heller ingen ny recipient riskera att påverkas. Sammanfattningsvis gjorde bolaget bedömningen att alternativ H1 innebar att ändamålet med verksamheten kunde nås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Av de inkomna yttrandena i målet framgår att samtliga remissmyndigheter medgav att tillstånd, under vissa villkor, kunde lämnas. Här kan till exempel nämnas att Fiskeriverket menade att Hötjärnen "helst inte" borde däckas över med hänsyn till fisket och hemställde att vissa frågor sköts på framtiden i avvaktan på vidare utredning. Ett antal enskilda – som inte upptagits som sakägare av sökanden – motsatte sig dock att tillstånd meddelades och menade dels att de föreslagna försiktighetsåtgärderna inte var tillräckliga, dels att den valda lokaliseringen (H1) var olämplig eftersom den skulle medföra mer negativa konsekvenser för människors hälsa och miljö, bland annat psykiska immissioner (oro för ett dammbrott), än andra alternativ och förhållandevis få ekonomiska fördelar.

Miljödomstolen konstaterade, beträffande den valda lokaliseringen, att det inte fanns någon anledning att göra en annan bedömning än den bolaget gjort, nämligen att H1 utgjorde det enda realistiska alternativet av de undersökta platserna. När det gällde den valda lokaliseringens lämplighet utifrån lokaliseringskravet i miljöbalken menade emellertid domstolen att en annan lokalisering än H1 skulle innebära väsentligt mindre intrång och olägenhet, bland annat när det gäller psykiska immissioner och påverkan på landskapsbilden. De ökade kostnaderna som en annan lokalisering skulle medföra bedömdes inte medföra en för bolaget orimlig fördyring och ansökan om tillstånd avslogs.

Boliden överklagade avgörandet till miljööverdomstolen.

Miljööverdomstolens dom den 17 november 2006 i mål nr M 3613-06 (MÖD 2006:54)

Klagande: Boliden Mineral AB

Yrkande: att Miljööverdomstolen med ändring av miljödomstolens dom ska lämna tillstånd till a) anläggning av ett nytt sandmagasin genom påbyggnad av en damm, b) anläggande av damm H i läge H1, c) dämning av Brubäcken och överdämning av Hötjärnen, c) anläggande av nytt utlopp från Bjurlidsträsket, e) utfyllnad av ett område av Bjurlidsträsket vid damm H och f) deponering av anrikningssand i det uppförda sandmagasinet. Bolagets ansökan omfattades således inte vattenförhållanden i anrikningsverket.

Den första frågan som Miljööverdomstolen hade att ta ställning till gällde prövningens omfattning. Domstolen erinrade att de ursprungliga tillstånden meddelats med stöd av den äldre vattenlagstiftningen och att olika frågor därmed prövats i ett sammanhang, samt att detta senare, efter miljöskyddslagens tillkomst, ändrades så att frågor om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet prövades var för sig. I och med miljöbalkens införande, konstaterade domstolen, var det återigen möjligt att pröva hela verksamheten i ett sammanhang, inte minst eftersom bolagets ansökan avsåg såväl dämning som deponering.

När det gällde frågan om utsläpp till vatten konstaterade Miljööverdomstolen att denna fråga, för att kunna regleras på ett såväl tekniskt som miljömässigt godtagbart sätt, krävde att prövningen omfattade både anrikningsverket och Hötjärnsmagasinet. Eftersom bolagets ansökan endast avsåg utsläpp av vatten från Hötjärnsmagasinet var domstolen tvungen att ta ställning till om utsläppen till vatten kunde bedömas och villkorsregleras på ett ändamålsenligt sätt ändå. I och med att bolaget åtagit sig att, vid en återförvisning av målet till miljödomstolen, inkomma med en ansökan om omprövning av villkoren för utsläpp från anrikningsverket för att möjliggöra en samlad prövning av vattenfrågorna, ansåg Miljööverdomstolen att ansökan kunde ligga till grund för prövning.

Avseende de alternativa lokaliseringarna konstaterade Miljööverdomstolen för det första att H1 visserligen innebar ett större intrång i naturmiljön än H2, bland annat eftersom det skulle medföra att hela Hötjärnen försvinner, men att H2 å andra sidan skulle innebära att nya, ännu ej specificerade, områden skulle behöva tas i anspråk längre fram. För det andra noterade domstolen att skillnaderna vad gäller de olika alternativens intrång i landskapsbilden inte var påtagliga och därmed inte motiverade att H1 skulle avslås. Inte heller ansågs själva byggandet av en damm medföra en sådan olägenhet att verksamheten inte kunde bedömas som tillåtlig. För det tredje framhölls att H1 till skillnad från H2 skulle uppfylla den avsedda deponeringsnivån till en lägre totalkostnad. Slutligen konstaterades att H1 inte stred mot detaljplan eller områdesbestämmelser.

Sammantaget gjorde miljööverdomstolen bedömningen att den ansökta lokaliseringen (H1), utifrån 2 kap. 4 § miljöbalken, var lämplig. I förhållande till det särskilda kravet på vattenverksamhet i 11 kap. 6 § miljöbalken ansåg domstolen att fördelarna av den planerade verksamheten övervägde kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den, och företaget bedömdes därmed som tillåtligt.

När det gällde utsläpp till vatten – en fråga som alltså ansågs kunna bedömas inom ramen för prövningen – konstaterade miljööverdomstolen att verksamhetens påverkan på yt- och grundvatten kunde erforderligt begränsas genom att iaktta miljöbalkens hänsynsregler. Som förutsättning för tillåtligheten ålades bolaget därför att, i enlighet med sitt åtagande, ansöka om omprövning av för tillståndet samtliga villkor gällande utsläpp av vatten hos miljödomstolen.

Miljödomstolens dom den 19 december 2007 i Mål nr M 510-99 samt deldom i Mål nr M 4009-04 och M 173-07

Sökande: Boliden Mineral AB

Saken: I enlighet med Miljööverdomstolens dom i MÖD 2006:54 ansökte Boliden Mineral AB om omprövning av villkor avseende utsläpp av vatten från anrikningsverket, samt att a) tidigare beslutade provotider avslutas och slutliga villkor meddelas och b) frågan om cyanid till vatten från anrikningsverket ska behandlas i mål M 4009-04. I målet prövas således dels tillstånds- och villkorsfrågor avseende Hötjärnsmagasinet (M 4009-04), dels avslutning av provotider och meddelande av slutliga villkor beträffande utsläpp av cyanid och cyanväte till luft från anrikningsverket (M 510-99), och dels upphävande av vissa villkor, föroreningsinnehållet i utgående vatten från Hötjärnsmagasinet och frågor om cirkulation av vatten från magasinet (M 173-07).

Avseende frågorna i mål M 510-99 konstaterade miljödomstolen att provotiden kunde avslutas och slutliga villkor för utsläpp av cyanid till luft fastställas samt att frågor om utsläpp av cyanid till vatten i fortsättningen skulle behandlas i mål M 4009-04. När det gäller mål M nr 173-07 biföll domstolen bolagets förslag till villkorsändringar.

När det gäller mål M 4009-04 förenades tillståndet att dämna Brubäcken, dämna över Hötjärnen och deponera anrikningssand i det anlagda sandmagasinet med såväl slutliga villkor som utredningsvillkor och provisoriska villkor. När det gäller utredningsvillkoren konstaterade miljödomstolen att bolagets förslag till utredningspunkter inte mött någon erinran och därmed kunde fastställas. Dessa villkor rörde både undersökningar av vatten från magasinet, exempelvis toxicitetstester och förekomst av skadliga kväveföroreningar i utsläppt vatten, och undersökningar av recipienten, exempelvis förekomst av cyanid och tendenser till övergödning. Som provisoriska villkor angavs riktvärden och tillåtna månadsmedelvärden för förekomst av olika ämnen, däribland cyanid, koppar och krom, i vatten från Hötjärnsmagasinet. Naturvårdsverket, miljönämnden och länsstyrelsen hade synpunkter på de av bolaget föreslagna halterna i vissa fall, men domstolen menade att de utsläppsnivåer som bolaget föreslagit var miljömässigt godtagbara.

I de slutliga villkoren fastslogs bland annat bullervillkor, åtgärder för att undvika lukt och damning vid anläggande av beacherna, ekonomisk säkerhet, samt metod för efterbehandling. I synnerhet det sistnämnda var dock föremål för motstridiga uppfattningar där Naturvårdsverket menade att bolagets förslag till efterbehandling genom vattentäckning var otillräckligt och inte utgjorde bästa möjliga teknik.

Miljööverdomstolens dom den 24 november 2008 i Mål nr M 617-08

Klagande: Naturvårdsverket i fråga om efterbehandlingsmetod. Boliden Mineral AB avseende formuleringen av villkor 9 gällande ekonomisk säkerhet (vilket inte utvecklas nedan).

Yrkande: Att Miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom avseende villkor 4 och 9 och som villkor föreskriver att sandmagasinet ska efterbehandlas genom kvalificerad torrtäckning med tätskikt och skyddsskikt som bästa möjliga teknik, samt att deponering endast får ske under förutsättning att ekonomisk säkerhet om 196 MSEK ställs i form av bankgaranti. I andra hand yrkades att anrikningssanden täcks med ett moränlager och att säkerheten uppgår till 132 MSEK. Bolaget å sin sida framhöll att vattenbalansen under samtliga förhållanden är säkrad och att vattentäckning med diffusionsspärr utgör bästa möjliga teknik. Gällande Naturvårdsverkets andrahandsyrkande menade bolaget att detta skulle kräva öppnandet av ytterligare moräntäkter till höga kostnader. I beaktande av de dammar som omger magasinet är stabila, att vattenbalansen kan upprätthållas över tid och att syre inte kan transporteras via diffusion fastslog Miljööverdomstolen miljödomstolens dom avseende efterbehandlingsmetoden.

²⁴ De provisoriska villkoren blev föremål för prövning i miljödomstolens deldom den 9 juli 2010 i Mål nr M 4009-04 då bolaget ansökte om ändring av föreskrifterna med anledning av att erfarenheter under provotiden visat att lakverkets destruktionsanläggning i anrikningsverket inte skulle få avsedd effekt på reningen av vattnet och föreslog i stället användning av en annan reningsmetod. Miljödomstolen konstaterade att bolagets föreslagna ändringar var motiverade och meddelade ett utredningsförordande i detta syfte.

Mark- och miljödomstolens dom den 19 december 2018 i Mål nr M 1629-15

Sökande: Boliden Mineral AB

Saken: Ansökan om tillstånd till nuvarande och framtida verksamhet vid anrikningsverket och Hötjärnsmagasinet i Boliden m.m.

Anrikningsverket och Hötjärnsmagasinet reglerades vid tiden för ansökan av olika tillstånd. Hötjärnsmagasinet hade – som framgår av ovan – tillstånd enligt miljöbalken, medan anrikningsverket drevs med tillstånd enligt miljöskyddslagen. Eftersom verksamheterna hänger samman, såtillvida att anrikningssand från anrikningsverket deponeras i Hötjärnsmagasinet och vatten pumpas från verket till magasinet, ansökte Boliden om ett nytt tillstånd för den samlade miljöfarliga verksamheten vid anrikningsverket och Hötjärnsmagasinet, inklusive efterbehandling av Gillervattnetmagasinet och Bolidengruvans dagbrott. Ansökan omfattade dock inte vattenverksamhet eller vattenanläggningar varför de villkor som meddelats i samband med anläggandet av Hötjärnsmagasinet och dämning av vattennivån fortfarande kommer att gälla.

Då förevarande forskningsrapport i första hand tar sikte på de delar av gruvverksamheten som utgör vattenverksamhet och/eller vattenhantering behandlas i det följande de delar av domen som rör dessa frågor.

Verksamhetens vattenhantering

Enligt ansökan innebär verksamheten en ganska omfattande vattenhantering där vatten från industriområdet samlas upp via pumpgröpar och diken och leds vidare till en bassäng. Från bassängen pumpas vattnet via dagbrottet till anrikningsverket och därefter till sandpumpstationen där dagvatten och processvatten blandas med anrikningssand för att sedan pumpas till Hötjärnsmagasinet. Till Hötjärnsmagasinet leds även vatten från Gillervattnetmagasinet, samt länshållningsvatten från ett äldre schakt vid anrikningsverket. Från Hötjärnsmagasinet släpps vattnet, genom kontinuerlig bräddning, ut till recipienten (Brubäcken). Av ansökan framgår vidare att halterna i Brubäcken normalt ligger under gällande miljökvalitetsnormer, samt att samtliga gränsvärdesnormer uppfylls, men att bedömningsgrunderna för vissa särskilda förorenande ämnen, exempelvis zink, ibland överskrids. Bolagets förslag till villkor utgick ifrån att förefintliga utsläppsnivåer skulle bibehållas.

Remissmyndigheternas yttranden i sammanfattning

Vattenmyndigheten, som av bolaget ombetts överväga att bevilja ett undantag från miljökvalitetsnormerna och besluta om mindre stränga kvalitetskrav, konstaterade att det inte förelåg någon skyldighet för myndigheten att se över en miljökvalitetsnorm under innevarande förvaltningscykel, men att det var möjligt om skäl härför förelåg. Gällande Brubäcken bedömde myndigheten dock att det i stället var lämpligare att förlänga tidsfristen inom vilken god kvalitet skulle uppnås för vattenförekomsten, från 2021 till 2027.²⁵ Som motivering till att inte nyttja möjligheten att ställa mindre stränga krav angavs att fler åtgärder och undersökningar för att minska verksamhetens påverkan på vatten var möjliga att genomföra. Dessutom framhöll Vattenmyndigheten, med hänvisning till rättspraxis från miljööverdomstolen, att kvalitetskravet god ekologisk status 2027 inte innebar att bolagets verksamhet inte kunde bedrivas, utan tvärtom att den borde kunna tillåtas eftersom den omfattas av ett undantag.

Naturvårdsverket, som bland annat hänvisade till Weserdomen, framhöll att miljömålet god ekologisk status inte kommer att nås för Brubäcken, samt att Vattenmyndigheten inte hade beslutat om mindre stränga kvalitetskrav för vattenförekomsten, och yrkade därför på striktare villkor än vad bolaget föreslagit om tillstånd skulle beviljas. Även Havs- och vattenmyndigheten motsatte sig fastställande av bolagets förslag till villkor eftersom de, enligt myndigheten, inte garanterade att miljökvalitetsnormerna skulle följas. Enligt myndigheten skulle god ekologisk status inte

²⁵ Vattenmyndigheten fattade den 16 april 2018 beslut om att kvalitetskravet för vattenförekomsten skulle uppnås vid en senare tidpunkt (2027) och nyttjade således tidsfristsundantaget i artikel 4(4) i ramvattendirektivet.

kunna nås för Brubäcken med mindre än att bolaget vidtog ytterligare åtgärder. Vad gäller själva prövningen menade HaV att denna borde ske utifrån att verksamheten inte får medverka till äventyrandet av god ekologisk status 2027, snarare än att, som bolaget föreslagit, utgå ifrån att mindre stränga kvalitetskrav kommer att genomföras.

Länsstyrelsen, som ansåg att Vattenmyndighetens beslut att inte sänka kvalitetskraven för Brubäcken var riktigt, menade att bolaget borde utreda möjligheten till rening av vatten med avseende på vissa metaller samt sulfat och kväveföroreningar i syfte att klara miljökvalitetsnormerna och föreslog därför fastställande av ett sådant utredningsvillkor. Bygg- och miljönämnden konstaterade att inte heller sedimenten i Bruträsket klarade miljökvalitetsnormerna och föreslog bland annat att villkor för att utreda både förutsättningarna för att förbättra sedimentkvaliteten och för att minska zinkhalten från Hötjärnsmagasinet skulle fastställas. Nämnden var emellertid av uppfattningen att tillstånd borde meddelas även om miljökvalitetsnormen för Brubäcken inte följs med motiveringen att ett nytt tillstånd enligt miljöbalken skulle innebära större möjligheter att nå normen än om verksamheten fortsätter bedrivas enligt befintliga tillståndsvillkor.

Bolagets bemötande

Boliden kritiserade i sitt sist inkomna yttrande fastställandet av miljökvalitetsnormer och menade att det är orimligt att å ena sidan fatta beslut om kvalitetskrav för ekologisk status utifrån endast samrådsinformation och befintliga, tillgängliga data om vattenförekomsten och å andra sidan hänvisa till bristande underlag gällande möjligheten att fatta beslut om mindre stränga krav. Apropå remissmyndigheternas delade meningar gällande betydelsen av miljökvalitetsnormerna för verksamhetens tillåtlighet konstaterade bolaget vidare att Vattenmyndigheten samt Bygg- och miljönämnden menade att verksamheten trots överträdelse av miljökvalitetsnormen för Brubäcken kunde meddelas tillstånd. I respons till HaV och Naturvårdsverkets krav på utsläppsvillkor, upprepade bolaget sin tidigare ståndpunkt, nämligen att det inte är möjligt att uppnå god status i Brubäcken oaktat föreslagna och planerade renings- och efterbehandlingsåtgärder, och att kvalitetskraven för vattenförekomsten därmed borde sänkas. Vidare menade bolaget att det, i en sådan situation, främst åvilar Vattenmyndigheten – som representant för medlemsstaten – att bedöma vilka åtgärder som krävs för att god ekologisk status ska uppnås i vattenförekomsten.

Avseende remissmyndigheternas hemställan om ytterligare åtgärder för att minska recipientpåverkan vidhöll bolaget att de förslag på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som angivits i ansökan är rimliga, och att skäl till att utveckla detta ytterligare saknas.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen inledde med att konstatera att den till ansökan bifogade miljökonsekvens-beskrivningen kunde godkännas, samt att förhoppningen var att genom avgörande i föreliggande mål kunna avskriva de tidigare målen M 4009-04 och M 173-07 (se ovan).

Avseende frågan om miljökvalitetsnormer noterade domstolen inledningsvis att varken Brubäcken eller Klintforsån uppnår god ekologisk eller kemisk status, samt att remissmyndigheterna är oense om hur tillåtlighetsprövningen ska göras i relation till miljökvalitetsnormerna för vattenförekomsterna. Domstolen konstaterade att det rör sig om en omfattande verksamhet med en komplex påverkansbild och att underlagen för bedömning av såväl status som miljökvalitetsnormer för de båda vattenförekomsterna inte är fullständig. Två historiska objekt, Tippen och Gamla sandmagasinet, ansågs utgöra pågående miljöfarlig verksamhet och omfattades därför av prövningen.

När det gäller miljökvalitetsnormerna för Brubäcken delade domstolen remissmyndigheternas uppfattning att ytterligare utredningar avseende reningen av vattnet i Hötjärnsmagasinet borde genomföras.²⁶ Sammantaget framhöll dock domstolen att utredningen i målet visat att det torde

²⁶ Utredningsvillkor U1 b): Boliden Mineral AB ska utreda om ytterligare åtgärder kan vidtas för att förbättra vattenkvaliteten i utgående vatten från Hötjärnsmagasinet. Bland annat ska bolaget utreda och utvärdera om separat rening av delflöden inom verksamheten, innan vattnet leds till reningen i Hötjärnsmagasinet, skulle kunna minska belastningen av metaller i vattnet ut från magasinet. Vidare ska bolaget utreda om det finns ytterligare åtgärder som kan genomföras för att förbättra reningen i Hötjärnsmagasinet, t.ex. beträffande styrning av reningsutrustning och flöden eller ytterligare reningssteg.

vara möjligt att uppnå miljö kvalitetsnormerna i både Brubäcken och Klintforsån, samt att bolaget har visat att icke-försämringskravet uppfylls. Ett tillstånd, med villkor om fortsatta förbättringsåtgärder, ansågs därför ”inte i sig äventyra möjligheten att nå god ekologisk status” (s. 87) i vattenförekomsterna. Vidare konstaterade domstolen, i linje med Bygg- och miljönämndens påpekande, att verksamheten för det fall den inte ansågs tillåtlig ändå skulle kunna fortsätta bedrivas med stöd av de tidigare meddelade tillstånden, vilket i sin tur skulle medföra att en del av recipientpåverkan inte reglerades alls. Mark- och miljödomstolen kom således till slutsatsen att verksamheten var tillåtlig, med tillägget, och i överensstämmelse med Vattenmyndighetens uppfattning, att det i framtiden kunde bli aktuellt att tillämpa undantagsbestämmelserna i ramvattendirektivet om det visade sig att tillräckliga åtgärder för att nå miljö kvalitetsnormerna ”mot förmodan” inte var möjliga att vidta (s. 88).

Ytterligare utredningar föreskrevs även för att hantera den komplexa påverkansbilden i recipienterna Stormyrbäcken och Klintforsån där domstolen ville avvakta bolagets fördjupade källfördelningsanalys²⁷ innan beslut om åtgärder och villkor fattas. Målsättningen var i detta avseende att den samlade påverkan på recipienterna inte skulle innebära en överträdelse av miljö kvalitetsnormen för Klintforsån.²⁸ Källfördelningsanalysen borde, enligt domstolen, även utgöra underlag för utredning av möjligheterna att leda in och rena vattnet i Stormyrbäcken i reningsanläggningen vid Tippen med målsättningen att vattnet från Tippenområdet inte äventyrar möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen för Klintforsån.²⁹ Även gällande Bruträskets sediment noterade domstolen att miljö kvalitetsnormen inte uppnås, framförallt rörande bly och kadmium. Bolaget framhöll att idrifttagandet av Hötjärnsmagasinet inneburit en synlig minskning av metallbelastningen och att ytterligare åtgärder kunde anstå till dess att den fulla effekten av reningen vid magasinet nåtts. Domstolen ville dock inte lämna frågan oreglerad utan fastslog att bolaget skulle utreda alternativa sätt att åtgärda metalläckage från sedimenten.³⁰

Tillståndet innehåller ytterligare en hel del uppskjutna frågor, utredningskrav, provisoriska villkor och villkor. Bland annat avhandlades frågan om recirkulation av vatten där bolaget som villkor föreslagit att minst 20 procent av anrikningsverkets behov skulle tillgodoses med återvunnet vatten inom två år efter att domen vunnit laga kraft. HaV menade att bolaget borde utreda möjligheterna att öka recirkulationen ytterligare, men domstolen ansåg att bolagets utredning kunde vara tillräcklig för att villkor skulle kunna meddelas.³¹ Gällande utsläpp av metaller från Hötjärnsmagasinet konstaterade domstolen att miljö kvalitetsnormen för Brubäcken efterlevs, men att bolaget inte hade redovisat vilka maximala metallhalter som skulle kunna accepteras för att normen även fortsättningsvis skulle följas. Utsläppet av metaller borde därför, enligt domstolen, under ytterligare en period regleras i form av en provisorisk föreskrift samt ytterligare utrednings-

²⁷ En beskrivning av vilka källor som bidrar med utsläpp till vattenförekomsten samt hur stora bidrag respektive källa står för.

²⁸ Utredningsvillkor U4: Boliden Mineral AB ska under en prövotid utreda den samlade påverkan från bolagets verksamhet på Stormyrbäcken och Klintforsån samt utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att miljö kvalitetsnormerna för Klintforsån ska uppnås såväl under driftskede som under ett efterbehandlingsskede. [...] Utredningen ska planeras och genomföras i samråd med tillsynsmyndigheten samt jämte förslag på åtgärder eller fortsatta utredningar ges in till mark- och miljödomstolen senast den 31 januari 2022.

²⁹ Utredningsvillkor U5: Boliden Mineral AB ska under en prövotid utreda vilka åtgärder som behövs för att förbättra reningen av det vatten som avbördas från Tippenområdet och vilka maximala halter av metaller och andra förorenade ämnen i utgående vatten från reningsanläggningen som därvid kan innehållas. Åtgärderna ska syfta till att vattenkvaliteten i utgående vatten inte ska försämrast statusen eller i sig äventyra uppnåendet av miljö kvalitetsnormerna i Klintforsån. Utredningen ska genomföras i samråd med tillsynsmyndigheten samt jämte förslag på åtgärder och utsläppsvillkor ges in till mark- och miljödomstolen senast den 31 januari 2020.

³⁰ Utredningsvillkor U3: Boliden Mineral AB ska under en prövotid utreda vilka alternativ som finns för att åtgärda utläckage av metaller från de förorenade sedimenten i Bruträsket. Utredningen ska genomföras i samråd med tillsynsmyndigheten och, jämte eventuella förslag till åtgärder som kan förbättra sedimentkvaliteten i Bruträsket, ges in till mark- och miljödomstolen senast den 31 januari 2022.

³¹ Utsläpp till vatten 3. Anrikningsverkets behov av processvatten ska senast fr.o.m. den 1 januari 2021 tillgodoses till minst 20 procent per år genom vatten från Hötjärnsmagasinet, Gillervattnet eller Avatjärn eller genom tillvaratagande av annat vatten från verksamheten.

krav.³² De halter som fastställs i den provisoriska föreskriften understiger de som föreslagits av bolaget, men överstiger de förslag till halter som lämnades av vissa remissmyndigheter. Sett till hur utsläppen sett ut under senare år menade domstolen att de föreskrivna gränsvärdena borde kunna efterlevas. När det gällde utsläppen av sulfat noterade domstolen att det var stor skillnad mellan de av bolaget redovisade värdena och de begränsningsvärden som föreslagits av HaV och Naturvårdsverket. Domstolen ansåg dock inte att remissmyndigheterna på ett tillräckligt sätt förklarat hur de kommit fram till de föreslagna värdena, vilket i kombination med bolagets invändningar i frågan, fick domstolen att konstatera att det råder osäkerhet kring hur sulfatutsläppen ska bedömas. Något krav på ytterligare utredningar avseende rening av sulfat fastslogs dock inte.³³

Utsläpp av cyanid (CNwad) till vatten från destruktionsanläggningen samt i vatten som släpps ut i recipienten reglerades genom två provisoriska föreskrifter inom ramen för provotiden i mål nr M 4009-04. Av olika skäl, häribland installation av den s.k. Fentonanläggningen, hade bolaget kunnat sänka förslaget till utsläppsvillkor till en nivå som domstolen menade inte kunde anses medföra några risker för recipienten och därmed kunde godtas.³⁴ Även bolagets förslag till slutligt villkor avseende förorenat dagvatten och som reglerades genom en provisorisk föreskrift i mål nr M 173-0 ansågs lämpligt.³⁵

Mark- och miljödomstolen lämnade således tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och framtida verksamhet vid anrikningsverket i Boliden.

Hötjärnsmagasinet – slutliga avgöranden

De uppskjutna frågorna har efter hand hanterats av bolaget och i enlighet med utredningsvillkor lämnats till mark- och miljödomstolen.

I Mark- och miljödomstolens deldom den 16 juni 2020 i Mål nr M 1629-15 avgjordes frågan om slutliga villkor för utsläpp från reningsanläggningen vid det historiska objektet Tippen till recipienten Klintforsån. I enlighet med utredningsföreskriften hade bolaget under utredningsperioden undersökt alternativa åtgärder för hur miljö kvalitetsnormerna för recipienten ska kunna uppnås. Bolagets utvärdering av de tre alternativen fokuserade på att ”hitta bästa möjliga avvägning mellan bedömd miljönytta samt uppskattad investerings- och driftskostnad” (s. 3). Följande åtgärdsalternativ presenterades: 1) uppgradering av befintligt reningsverk vid Tippen, 2) byggnation av nytt reningsverk med delvis ny teknik vid Tippen, och 3) återpumpning av förorenat vatten till Hötjärnsmagasinet för rening i befintlig anläggning där. Boliden ansåg att den bästa lösningen med hänsyn till såväl miljönytta som kostnadseffektivitet utgjordes av alternativ 3). Domstolen konstaterade att bolaget genomfört den föreskrivna utredningen och att det föreslagna alternativet utgör en lämplig skyddsåtgärd inom ramen för den miljöfarliga verksamhet som ”bedrivs” vid Tippen.³⁶ Härmed avslutade mark- och miljödomstolen den uppskjutna frågan om slutliga villkor för utsläpp från Tippen.

³² Utredningsvillkor U1: Boliden Mineral AB ska utföra följande utredning avseende möjligheterna att vidta åtgärder som ytterligare minskar utsläppen av metaller, vilka annars riskerar att äventyra uppnåendet av miljö kvalitetsnormer i Brubäcken, och sulfat i utgående vatten från Hötjärnsmagasinet. Boliden Mineral Ab ska också redovisa förväntade effekter av föreslagna åtgärder på vattenkvaliteten i Brubäcken. Även effekter av andra i bolagets regi pågående åtgärder ska inkluderas i uppföljningen och utvärderingen. Utredningen ska i vart fall omfatta följande delar. [a)-d)].

³³ Påverkan på sulfatutsläppen av de åtgärder som föranleds av andra utredningskrav (U1) borde dock redovisas enligt domstolen.

³⁴ Villkor 5: Halten cyanid, räknat som CNwad, i utgående vatten från Hötjärnsmagasinet får vid enstaka mätningar uppgå till högst 0,4 mg/l och som månadsmedelvärde uppgå till högst 0,2 mg/l. [...].

Villkor 6: Halten cyanid, räknad som CNwad, i vatten som släpps ut från destruktionsanläggningen till Hötjärnsmagasinet får uppgå till högst 2 mg/l räknat som ett rullande 14-dagars medelvärde. Under två sådana 14-dagarsperioder per kalenderår får halten uppgå till högst 4 mg/l. [...].

³⁵ Villkor 8: Förorenat dagvatten från dagbrottet och industriområdet ska renas innan det släpps ut till recipient.

³⁶ Naturvårdsverket och länsstyrelsen ansåg att den föreslagna åtgärden utgjorde en tillstånds- eller anmälningspliktig vattenverksamhet, men domstolen gick på bolagets linje och menade att det område varifrån vattnet leds inte utgör ett vattenområde i miljöbalkens mening.

De uppskjutna frågorna om slutliga villkor för utsläpp av enskilda metaller och sulfat till Brubäcken från Hötjärnsmagasinet, hanteringen av förorenade sediment i Bruträsket, samt verksamhetens samlade påverkan på Stormyrbäcken och Klintforsån, avgjordes den 10 februari 2023 i Mål nr M 1629-15. I samma mål upphävdes även den provisoriska föreskriften avseende tillåtna halter av metaller i utgående vatten från Hötjärnsmagasinet. Frågorna avgjordes utan huvudförhandling.

Avseende möjligheterna att nå miljö kvalitetsnormerna i Brubäcken framhöll bolaget att omfattande åtgärder vidtagits och att utsläppen av metaller och andra ämnen från Hötjärnsmagasinet nu var på en sådan nivå att tillämpliga miljö kvalitetsnormer uppnås i Brubäcken. Domstolen konstaterade inledningsvis att Brubäcken, nära inpå prøvotidens slut, hade indelats i två vattenförekomster och att Havs- och vattenmyndigheten av det skälet ansåg att prøvotidsutredningen borde förlängas för att invänta ytterligare utredningar av bolaget. Mark- och miljödomstolen ansåg dock, bland annat mot bakgrund av de resultat som bolaget uppvisat, att prøvotiden kunde avslutas och slutliga villkor meddelas. Gällande sedimenten i Bruträsket framhöll domstolen att frågan satts på prøvotid för att få ett tillförlitligare underlag för bedömning av huruvida åtgärder behövde vidtas, och konstaterade, i likhet med flera remissmyndigheter, att bolagets utredning visade att så inte var fallet och att prøvotiden därmed kunde avslutas utan föreskrivande av villkor.

När det gällde frågan om bolagets samlade påverkan på Stormyrbäcken och Klintforsån och hit hörande krav på efterbehandling framhöll Boliden att återpumpningen av förorenat vatten från Tippen till Hötjärnsmagasinet som beslutades i ovan nämnda deldom från 2020 innebar mest miljönytta under driftskedet, samt att den föreskrivna fördjupade källfördelningsanalysen visade att flera delflöden uppströms Tippen bidrar till föroreningarna i Klintforsån och att efterbehandlingsåtgärder kommer att behöva vidtas. Bolaget menade emellertid att detta behövde föregås av en ansvars- samt fördjupad åtgärdsutredning på tillsynsmyndighetens initiativ. Domstolen instämde i allt väsentligt i bolagets mening och bedömde att prøvotiden kunde avslutas utan att något villkor behövde föreskrivas.

FÖRÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SVENSK GRUVERKSAMHET

Såväl miljöbalkens som ramvattendirektivets tillkomst har förändrat förutsättningarna för industriell verksamhet i Sverige, inte minst när det gäller mineralutvinning och -bearbetning. Kraven för att en verksamhet ska betraktas som tillåtlig har ökat, eller snarare utvidgats, till att även innefatta krav på samråd och ekologisk och kemisk vattenkvalitet. Denna förflyttning har inte endast medfört att såväl tillståndsprovningens innehåll som omfattning har utökats, utan även att utfallet av provningen kännetecknas av en större osäkerhet.

Prövotider utredningsvillkor och miljökvalitetsnormer

De nya reglerna tycks ha resulterat i ett ökat behov av prövotider och utredningsvillkor. Även om prövotider för utredning av vissa frågor tillämpades även enligt den äldre vattenrätten, tycks lagstiftningens ökade krav på bland annat miljöhänsyn ha medfört att myndigheterna i större utsträckning än tidigare väljer att sätta frågor på prövotid. Med stöd av den äldre rätten rörde prövotidsfrågorna ofta fisket – redan i domen 1958-02-03 fastslog tillståndsmyndigheten prövotid för att utreda vattenbortledningens påverkan på fisket, och i deldom 1964-09-30 konstaterades att verksamhetens påverkan på såväl fiske som rennäring behövde utredas vidare under en prövotid. Idag handlar prövotiderna ofta om utredning av möjligheten till åtgärder för att minska olika typer av utsläpp och förbättra vattenkvaliteten för att uppnå miljökvalitetsnormer (som i den ovan refererade domen 2018-12-19 om Bolidenområdets anrikningsverk). Kopplingen till fisket eller biologin blir i sådana fall indirekt. Viktigt att notera är att utökade prövotider även kan innebära ökad osäkerhet beträffande försämring och äventyrande för berörda vattenförekomster innan slutliga villkor har fastställts.

Miljökvalitetsnormerna under vattendirektivet har också inneburit att frågan om kopplingen till biologin i vissa fall ses som irrelevant i tillståndsprovningen och att uppnåendet av en viss halt ses som ett bindande mål i sig. Det framgår till exempel av mark- och miljööverdomstolens dom 2023-11-07 i mål nr M 5532–22 om villkor för bland annat uran vid Aitikgruvan. Bedömningsgrunden för uran överskreds ibland i recipienten. Bolaget redovisade utredningar om urans toxicitet och biotillgänglighet och argumenterade för att domstolen skulle beakta att uranet inte var biotillgängligt, dvs inte förelåg i former som kunde vara skadliga för levande organismer. Mark- och miljödomstolen gick på den linjen och konstaterade att ”endast en liten del av det uran som släpps ut och det uran som redovisats utgörs av toxiska uranspecies.” Några villkor för uranutsläppen föreskrevs därför inte. Mark- och miljööverdomstolen menade emellertid att frågan om utsläpp av uran skulle prövas med utgångspunkt i den föreskrivna bedömningsgrunden (HVMFS 2019:25), som för uran fastställts med utgångspunkt i totalhalt, utan hänsyn till biotillgänglighet (mål nr M 5533–22 s. 5-6).³⁷

Miljökvalitetsnormernas gradvis ökade betydelse för bedömningen av tillåtligheten, även för befintliga verksamheter och redan ianspråktaga vattenförekomster, framgår också tydligt i tillståndsprovningen av Hötjärnsmagasinet. Det finns ett flertal domar där tillståndsmyndigheten satt frågor på prövotid för att verksamhetsutövaren ska utreda möjligheterna att uppnå normerna.³⁸ Enligt Weserdomen är frågan om en verksamhet äventyrar uppnåendet av miljökvalitetsnormerna

³⁷ Enligt Vattenmyndigheten (Bottenviken) finns dock kopplingen till biologin och ”ska beaktas när halterna som utgör gränsen mellan god/måttlig SFÄ (exempelvis uran) fastställdes i bedömningsgrunderna.” Vattenmyndigheten framhåller vidare att ”gränsvärdet för uran är baserat på ekotoxikologiska undersökningar av vattenlevande organismer då direkt exponering visats vara den känsligaste exponeringsvägen.” (Vattenmyndighetens återkoppling kring rapporten ”Vattenrättsliga förutsättningar för gruvverksamhet”, brev 2024-07-06, 537-9427-2024.

³⁸ Utöver de här refererade domarna kan nämnas dels Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, mål M 3093–12 där domstolen skjutit upp frågor om utsläpp av uran vid Bolidens Aitikgruva, dels samma domstols mål M3412-10 där domstolen skjutit upp frågor om utsläpp av uran från LKAB:s anläggningar i Svappavaara.

för vatten av avgörande betydelse även för tillåtligheten – en verksamhet som, trots åtgärder för att minska föroreningar, riskerar att medföra en försämring av vattenmiljön eller äventyrar möjligheten att uppnå en miljö kvalitetsnorm, är som huvudregel att betrakta som otillåten. För att godkänna en sådan verksamhet krävs att undantag är tillämpliga. Det är sannolikt mot den bakgrunden man ska se mark- och miljödomstolens uttalanden ovan i domen 2018-12-19, om att ”det troligen finns möjligheter att kunna uppnå miljö kvalitetsnormerna i såväl Brubäcken som i Klintforsån” och att ”om Boliden mot förmodan inte lyckas vidta tillräckliga åtgärder för att miljö kvalitetsnormerna i Brubäcken och Klintforsån uppnås till år 2027 trots att alla åtgärder vidtas som bedöms tekniskt möjliga och ekonomiskt rimliga kan fråga om att tillämpa undantagsreglerna i vattenlagstiftningen komma att övervägas” (anförd dom sid 87 och 88). I målet hade både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten yrkat att tillståndsansökan skulle avslås om inte villkor meddelades så att miljö kvalitetsnormerna nåddes (anförd dom sid 26).

I fallet med Hötjärnsmagasinet tycks det faktum att verksamheten redan fanns på platsen ha haft avgörande betydelse för bedömningen. Mark- och miljödomstolens konstaterade att ”[m]ed tanke på att det är fråga om tillståndsprövning av en befintlig stor industriverksamhet som sedan mycket lång tid godtagits på platsen kan ett tillstånd med de fortsatta förbättringsåtgärder som föreskrivs, och som kan komma att föreskrivas efter en provotid, inte i sig anses äventyra möjligheten att nå god status i de båda vattenförekomsterna.” (deldom den 12 december 2019 i Mål nr M 1629–15, s. 87).

Tillståndsprövningen av Hötjärnsmagasinet visar också att det, förutom ytterligare krav på verksamheten som en följd av icke-försämringskravet och miljö kvalitetsnormerna, genom förändringen av vattenförvaltningen även har tillkommit fler remissmyndigheter. Detta har i sin tur inneburit fler synpunkter som måste adresseras och frågor som behöver redas ut, vilket kan bidra till tidsutdräkten.

Anpassning för att efterleva ramvattendirektivets krav

En förutsättning för ramvattendirektivets effektivitet, med andra ord hur väl lagstiftningens instrument bidrar till uppnåendet av direktivets mål, är att miljö kvalitetsnormerna på ett korrekt sätt återspeglar verkliga miljöförhållanden. För höga tröskelvärden kan äventyra möjligheten att uppnå god status i vattenförekomsten, men även för snävt satta miljö kvalitetsnormer kan få betydelse för vilken faktisk miljönytta som uppnås. För gruvinindustrin, liksom för andra typer av verksamheter som innebär påverkan på vatten, har ramvattendirektivet inneburit utökade krav på miljöförbättrande åtgärder, exempelvis när det gäller rening av utsläpp. Vidare är det rättsliga utrymmet för att ta hänsyn till så kallade cross-media effects, det vill säga negativa miljöeffekter av de alternativ som väljs, begränsat. Följderna av exempelvis långtgående reningskrav i form av intensifierad kemikalieanvändning eller ökade mängder avfall beaktas således inte, vare sig för sig eller i relation till den miljönytta som nås genom reningen. Kraven har emellertid också medfört att verksamhetsutövare ansöker om tillstånd för att nyttja andra områden (till exempel byte av recipient med högre flöden för att innehålla miljö kvalitetsnormen), vilket både innebär att fler och tidigare opåverkade områden tas i anspråk och att mer energi behövs för att pumpa vatten. I praktiken kan alltså lagstiftningen driva på lösningar som är tveksamma ur ett strikt hållbarhetsperspektiv.

Som ett alternativ till byte av recipient väljer verksamhetsutövare ofta att bygga på befintliga gruvdammar i stället för att anlägga ett nytt sandmagasin. Så sker eftersom möjligheterna bedöms vara små eller obefintliga för att få tillstånd att ta nya vattenförekomster i anspråk för ett nytt magasin. Då föreslås i stället höjning eller utvidgning av befintliga gruvdammar. Detta har fördelar på så sätt att man undviker att påverka nya vattenförekomster, men det finns också beaktansvärda nackdelar. Förutom att det kan innebära höga investeringskostnader och begränsningar i deponikapacitet, leder de allt högre dammarna också till ökade dammsäkerhetsrisker och påverkan på landskapsbilden.

Ett annat exempel där satta miljö kvalitetsnormer inte nödvändigtvis innebär ökad miljönytta är bedömningsgrunden för uran i ytvatten. Det finns reningstekniker som ger goda resultat med avseende på uran, men generellt sett medför de utredda teknikerna dels att det bildas stora mängd-

der avfall med förhöjd uranhalt som är svårt att både transportera och deponera, dels är det i nuläget i vissa fall inte klarlagt om avfallet klarar deponeringskraven enligt gällande lagstiftning, och dels kan reningen innebära icke-önskad utsläpp av olika restämnen från reningskemikalier. Till detta kommer även höga investeringskostnader och hög energiförbrukning.³⁹ En svårighet som bidrar till höga kostnader och hög energiförbrukning är att det kan handla om stora mängder vatten med låga halter av uran som ska renas till ännu lägre halter. Rening bedrivs oftast mest effektivt på vatten med höga halter. Samtidigt visar regelbundna biologiska undersökningar som utförts i sjöar och vattendrag i anslutning till gruvverksamheter med förhöjda uranhalt generellt sett på goda förhållanden. Det finns därmed ingenting som tyder på att förekomsten av uran har en negativ effekt på det akvatiska livet i dessa recipienter. Omfattande utredningar visar att endast en liten andel av det totalt lösta uranet är biotillgängligt och därmed toxiskt för akvatiska organismer under de kemiska förhållandena som råder i dessa miljöer. Halterna av biotillgängliga och toxiska former av uran är betydligt lägre än bedömningsgrunden för uran som avser totalt löst halt (Kemakta Konsult AB 2021). Biotillgänglighet får dock inte beaktas i sammanhanget utan miljö kvalitetsnormen ska tillämpas på den totala halten uran (oaktat biotillgänglighet).⁴⁰

Reformbehov och reformutrymme

Det är ingen tvekan om att ramvattendirektivets utförande har tarvat omfattande förändringar i såväl den europeiska som den svenska vattenrätten. Även för ett land som Sverige, vars vattenlagstiftning under 1900-talet utvecklats från att ha haft ett tydligt exploateringsfokus till att som förutsättning för tillstånd till vattenverksamheter kräva omfattande hänsyn till allmänna intressen, inte minst miljön, innebär detta stora utmaningar. Medan inkrementella förändringar ofta sker parallellt med samhällsutvecklingen – eller ännu oftare som en reaktion på dessa – och därmed typiskt sett både bygger vidare på och bekräftar tidigare strukturer, utgjorde ramvattendirektivet vid tiden för antagandet ett stort avsteg från rådande ordning. Detta bekräftas av att det tog förhållandevis lång tid, och flera påtryckningar från EU-kommissionen, för den svenska lagstiftaren att till fullo genomföra viktiga delar av direktivet i svensk rätt. Även motivuttalandet att införandet av icke-försämringskravet i miljöbalken inte bedömdes medföra någon förändring avseende möjligheterna att meddela tillstånd till ny eller ändrad vattenverksamhet visar hur djupt de befintliga strukturerna går, inte minst med tanke på EU-domstolens uttalanden i Weserdomen. Det finns alltså uppenbara svårigheter med att genomföra ett system som utgår från avrinningsområden och ekologisk kvalitet inom ramen för ett redan existerande system med utgångspunkt i tillståndsprovning utifrån enskilda verksamheters (lokala) omgivningspåverkan. Ännu svårare kan det förstås bli för befintliga verksamheter där möjligheterna att vidta genomgripande åtgärder begränsas av befintlig infrastruktur och lokalisering.

Den samstämmighet som föreligger när det gäller uttolkningen av ramvattendirektivets krav, både utifrån rättsliga avgöranden, vetenskaplig litteratur på området och de statliga och andra utredningar som genomförts på nationell nivå det senaste årtiondet, innebär att utrymmet för förändringar av själva direktivet i riktning mot ökad flexibilitet sannolikt är begränsat. Den adaptiva förvaltningsmodell som infördes genom ramvattendirektivet har delvis kullkastats genom Weserdomen till förmån för ett mer traditionellt juridisk formalistiskt system (Paloniitti 2016) där miljö kvalitetsnormernas bindande verkan innebär att de svårigen kan förändras även om det visar sig att de inte är miljömässigt motiverade.⁴¹

³⁹ Se *Redovisning av utredningar om möjliga reningstekniker och andra åtgärder som kan minska påverkan på recipienten utförda inom ramen för arbetet med utredningsföreskriften U3, bilaga A1 till LKAB:s prövotidsredovisning i mark- och miljödomstolens, Umeå tingsrätt, mål nr M 4160–15.*

⁴⁰ Se till exempel mark- och miljööverdomstolens dom 2023-11-07 i mål nr M 5532–22 om villkor för bl.a. uran vid Aitikgruvan.

⁴¹ Beslut om miljö kvalitetsnormer kan enligt 17 § förordningen om vattendelegationer (2017:872) inte överklagas. Även om tillståndsmyndigheten vid tillståndsprovningen ifrågasätter en fastställd miljö kvalitetsnorm utifrån att ny eller ytterligare kunskap presenteras är detta inte tillräckligt för att frångå normen. För att ändra en miljö kvalitetsnorm måste den ifrågasatta normen också väsentligt påverka tillståndsmyndighetens möjligheter att ställa lämpliga krav på verksamheten. Om det inte kan visas att tillämpningen av den ifrågasatta normen hindrar uppställandet av rimliga och lämpliga villkor för verksamheten, kommer det faktum att normen utifrån presenterad kunskap kan ifrågasättas inte nödvändigtvis innebära att den ändras.

Pågående revidering av ramvattendirektivet och dotterdirektiven

Just nu pågår en revidering av ramvattendirektivet och dotterdirektiven på EU-nivå. Revideringen handlar framför allt om miljökvalitetsnormer för olika ämnen, både så kallade prioriterade ämnen och särskilda förorenande ämnen. Kommissionens förslag (COM(2022) 540 final) innebär bland annat:

- Nya och/eller skärpta miljökvalitetsnormer för ett flertal olika ämnen.
- Harmonisering av miljökvalitetsnormer för särskilda förorenande ämnen på EU-nivå.
- Överföring av kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen från ekologisk status till kemisk status.
- Snabbare process för att utfärda nya miljökvalitetsnormer.
- Rätt för kommissionen att utfärda miljökvalitetsnormer som delegerade akter.

Utrymmet för medlemsstaterna att tillåta nya verksamheter kommer sannolikt att minska om kommissionens förslag går igenom. De nya och strängare miljökvalitetsnormer som introduceras kommer – antingen direkt genom ändringsdirektivet eller senare som en följd av kommissionens förslagna utökade mandat – onekligen att begränsa medlemsstaternas möjligheter att lämna tillstånd. Weserdomen innebär att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt som kan orsaka en försämring av en ytvattenförekomst status, och med fler och strängare miljökvalitetsnormer ökar risken för att ett projekt anses orsaka en försämring. Den europeiska gruv- och metallindustrin har därför föreslagit att undantag från icke-försämringskravet i enlighet med ramvattendirektivets artikel 4.7 bör utvidgas till att även omfatta gruvverksamheter med utsläpp till vatten (Eurometeaux 2024).

I sammanhanget kan noteras att ett undantag från ramvattendirektivets krav har introducerats genom det reviderade avloppsdirektivet, som reglerar kommunala avloppsreningsverk. Undantaget innebär att det blir möjligt att tillåta nya eller utbyggda avloppsreningsverk även i situationer där utsläppen annars skulle anses orsaka en otillåten försämring (Europaparlamentet 2024).⁴²

Diskussion rörande reformutrymme på nationell nivå

Regeringen bedömde i motiven till 2019 års lagändring att möjligheterna att besluta om undantag från de miljömål som anges i direktivet skulle öka genom den nya lagstiftningen (Prop. 2017/18:243). Undantag kan hanteras av såväl mark- och miljödomstolarna i egenskap av tillståndsmyndighet som vattenmyndigheterna. Avsteg från icke-försämringskravet inom ramen för pågående prövning utifrån ramvattendirektivets artikel 4(7)⁴³ hanteras av tillståndsmyndigheten, medan beslut om undantag i normsättningen, dvs. fastställande av mindre stränga kvalitetskrav, fattas av vattenmyndigheten.⁴⁴ Någon förändring i riktning mot utökad beviljande av undantag utifrån ramvattendirektivets artikel 4(7) tycks dock inte ha skett. En förklaring till detta kan, enligt SOU 2022:56, vara att kraven för att kunna tillämpa undantagsbestämmelsen är högt ställda” och endast aktuella för vattenförekomster med hög status, om verksamheten riskerar att påverka andra faktorer än de hydromorfologiska (SOU 2022:56, s. 426–27). Utredningen drar slutsatsen att det inte är möjligt att uttala sig generellt om hur gruvverksamheter ska förhållas till vattenlagstiftningen, utan konstaterar att bättre förutsättningar för gruvverksamheter möjligen kan skapas via övergripande planering och användning av åtgärdsprogram (Ibid., s. 440). Svemin menar att bägge typerna av undantag behöver användas mer och framhåller i sitt förslag till reformpaket för effektiva tillståndsprocesser att ”kvalitetsmålen för vattenförekomster måste vara realistiska.” Svemin anser att undantag från normgivningen är ett sätt att undvika orealistiska mål – mål som branschorganisationen anser ”inte alltid ger mest effektiva miljöskydd eller miljönytta.” (Svemin, 2021).

⁴⁰ Officiell slutlig version inte tillgänglig i skrivande stund. Slutförhandlad text är publicerad av Europaparlamentet: European Parliament 2019-2024, Texts Adopted, P9_TA(2024)0222 Urban wastewater treatment European Parliament legislative resolution of 10 April 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning urban wastewater treatment (recast) (COM(2022)0541 – C9-0363/2022 – 2022/0345(COD)).

⁴³ 4 kap. 11–13 §§ vattenförvaltningsförordningen.

⁴⁴ 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen.

Trots att reformutrymmet sannolikt är begränsat så tillvida att ramvattendirektivets mål och instrument får antas bestå finns det områden inom vattenförvaltningen där reformer pågår eller kan genomföras för att inte på ett ur miljösynpunkt onödigt sätt hindra framtida gruvverksamhet i Sverige.

Processen för hur miljö kvalitetsnormer fastställs och förändras

Utredningen ”En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande” (SOU 2023:72) lyfter bland annat fram att underlagen upplevs som bristfälliga för att miljöövervakningen av vattenmiljön ofta är bristfällig, samt att tillgänglig kunskap och underlag inte rapporterats in fullt ut till nationella datavärddar. I utredningen framhålls även utmaningar såväl när det gäller transparensen vid fastställandet av miljö kvalitetsnormer som beträffande möjligheter för kommuner att ifrågasätta normerna i samband med planläggning enligt plan- och bygglagen (SOU 2023:72). Enligt företrädare för gruvbolagen⁴⁵ skapar den dåliga insynen i processen osäkerhet för verksamhetsutövare som ibland enbart ryktesvis höra om vilka ämnen och halter som är aktuella för förändringar. För ämnen där vattenmyndigheten eller andra intressenter rapporterar in behov av till exempel nya bedömningsgrunder råder oklarhet om den fortsatta processen, vilket innebär att det är svårt för verksamhetsutövare att bidra till och påverka utredningarna. Förslag och fakta kommer fram först i remissförfaranden då det är kort om tid att ta fram egna kunskapsunderlag för att bemöta, komplettera eller få till stånd förändringar. Havs- och vattenmyndigheten presenterade under 2020 en metod för uppföljning av miljö tillståndet i vattenförekomster som bland annat ska göra det möjligt att jämföra statusklassningar över tid. I rapporten framhålls vikten av just informationsutbyte eftersom arbetet med att nå miljö kvalitetsnormerna bland annat sker genom tillsyn och miljöprövningar. Vattenförvaltningen behöver därför resultera i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram som får genomslag i det praktiska arbetet. Även vikten av att information ”går åt andra hållet, så att vattenförvaltningen kan ta hänsyn till tillkommande påverkan eller planerade åtgärder” framhålls i rapporten (HaV 2020:65). Eftersom det tar tid för nya arbetssätt att få fäste, kan det tänkas att detta arbete kommer att leda till förbättringar beträffande exempelvis insynen i processen för fastställande av normer.⁴⁶

Avgränsning av vattenförekomster

Svemin menar att vattenförekomsterna bör vara större eftersom även en liten påverkan kan bedömas äventyra vattenförekomstens status om vattenförekomsten är liten. Denna kritik delas till viss del av Westholm, som bland annat analyserat på vilket sätt storleken på en vattenförekomst påverkat de juridiska övervägandena och utfallet i enskilda tillståndsprocesser (Westholm 2021). Westholms studie visar att vattenförekomstens storlek har betydelse för bland annat mätningen av utsläpp från enskilda verksamheter och att detta kan vara problematiskt. Processen för indelning i vattenförekomster är enligt Westholm inte nödvändigtvis vare sig vetenskapligt neutral eller entydig. I två av fallen som redovisas i studien menar Westholm att domstolens motivering tyder på ”att det hade varit möjligt att göra en annan avgränsning av vattenförekomsterna och att detta skulle ha lett ett annat resultat.” (Westholm 2021:236, 261). Westholm konstaterar att det rättsliga ramverket har antagit ett vetenskapligt uttryck (”språk”) gällande vattenförekomster och miljö kvalitetsnormer, vilket i sin tur ger intryck av att det rör sig om en ”neutral process där vattenförekomster auktoritativt kan definieras genom lag med hjälp av vetenskapliga metoder.” (Westholm 2021:261–262). Detta förhållningssätt bör dock, enligt Westholm, förändras så tillvida att det inte endast är vattenkvaliteten i en enskild vattenförekomst som avgör frågan om tillåtlighet, utan att även sambandet mellan sociala och ekologiska system beaktas för att främja adaptivitet (Westholm 2021:263). Det har även tidigare (2016) noterats att kritik har framförts mot den svenska vattenförvaltningsförordningen med anledning av att vattenförekomsterna är mindre

⁴⁰ Synpunkter från projektdeltagare som representerar LKAB och Boliden Minerals.

⁴⁶ Det bör nämnas att HaV fått i uppdrag att redovisa hur myndigheten har arbetat vidare med att utveckla uppföljningen av miljö tillståndet i vatten utifrån detta uppdrag för att säkerställa att uppföljning och resultatmätning blir användbar. Se <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/Index?bld=24263>.

än vad som vad som varit avsikten i ramvattendirektivet och att följderna av detta blir att statusbedömningen utgår ifrån en mindre del av vad som avses med vattenförekomst enligt EU-rätten (Michanek m.fl. 2016:34).

Indelningen i vattenförekomster har varit föremål för utredning inom ramen för ett regeringsuppdrag som presenterades av vattenmyndigheterna 2020. Som utgångspunkt för uppdraget angavs behovet av att se över indelningen i vattenförekomster, dels för att fastställa att omotiverade skillnader mellan distrikten inte föreligger, dels för att säkerställa att bedömningar av påverkan, risk och status, samt förklarande av kraftigt modifierat vatten och fastställande av miljökvalitetsnormer sker på ett sätt som ”inte motverkar möjligheterna att förklara ett vatten som kraftigt modifierat och att använda undantag från den generella kravnivån när förutsättningarna för detta är uppfyllda.” (Vattenmyndigheterna 2020:7). I utredningen konstateras att en vattenförekomsts storlek kan få betydelse för statusklassificeringen och därmed för vilka krav som ska ställas på vattenförekomsten. Eftersom utspädningseffekten medför att en större vattenförekomst är mindre känslig för fysisk påverkan och utsläpp än en mindre, konstateras vidare att ”en mänsklig verksamhet som påverkar vattnet har alltså relativt sett en större påverkan i en mindre vattenförekomst än i en större.” Vattenmyndigheterna drar därefter slutsatsen att mindre vattenförekomster torde leda till fler undantag i form av mindre strängare krav, men konstaterar samtidigt att det är fler faktorer än vattenförekomstens storlek som har betydelse för ett sådant beslut (ibid. s. 27). Sambandet mellan å ena sidan vattenförekomsternas storlek och å andra sidan möjligheterna att besluta om undantag i form av mindre stränga krav eller att förklara en vattenförekomst som KMV å andra sidan, bedöms därmed som otydligt (ibid. s. 31). Utgångspunkten för en förändring av indelningen i vattenförekomster bör, enligt rapporten, vara ”att vattenförekomsterna behöver delas upp eller slås ihop på grund av sina naturliga förutsättningar och att de krav som ställs på vattenförekomsternas status stämmer överens med faktiska förhållanden.” (ibid.).

Som en följd av slutsatserna i vattenmyndigheternas rapport och i syfte att följa gällande föreskrifter har indelningen i vattenförekomster reviderats inför förvaltningscykeln 2027–2033.⁴⁷ Förslaget innebär en ökning av antalet vattenförekomster som planeras träda i kraft i samband med beslut om miljökvalitetsnormer 2027. Förslaget har utarbetats i samverkan med Länsstyrelserna, SMHI och SGU och kommer att ingå i samrådet som ska genomföras under 2026. Här kan konstateras att även om avgränsningen i vattenförekomster endast är en av flera faktorer som påverkar vilka krav som ska ställas på vattenförekomsten, kan förändringar i indelning, korrigeringar och utpekande av nya vattenförekomster få betydelse för enskilda verksamhetsutövare, exempelvis när det gäller förutsättningar för tillåtlighet och åtgärdskrav i samband med efterbehandling. Om förutsättningarna för undantag inte är uppfyllda kan tillstånd nekas eller mycket stränga krav på verksamhetsutövare innebära att verksamheten inte kan bedrivas, vilket alltså kommer att kunna inträffa oftare med ett system med många små vattenförekomster i stället för färre stora. Det går därför att argumentera för att en process som syftar till att ändra indelningen i vattenförekomster bör ske på ett transparent sätt i dialog med berörda verksamhetsutövare. Detta kan dock inte sägas vara fallet i den senast genomförda processen. Revideringen innebär i stället att verksamhetsutövare ställs inför fullbordat faktum då den ändrade indelningen i vattenförekomster i princip redan är beslutad.⁴⁸

⁴⁷ Vattenmyndighetens återkoppling kring rapporten ”Vattenrättsliga förutsättningar för gruvverksamhet”, brev 2024-07-06, 537-9427-2024.

⁴⁸ Förstudien ska redovisas 20 september 2024: Analysera möjligheter och konsekvenser av att minska antalet vattenförekomster (2024) - Regeringsuppdrag - Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se). Se Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-havs--och-vattenmyndigheten/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/analysera-mojligheter-och-konsekvenser-av-att-minska-antalet-vattenforekomster-2024.html>.

Möjlighet att kompensera för försämring av vattenkvalitet

Ett sätt att möjliggöra för miljöfarliga verksamheter trots att tillräckliga begränsningsåtgärder inte går att genomföra är att tillåta att verksamhetsutövaren kompenserar för den otillåtna miljöpåverkan genom åtgärder på annan plats. Utgångspunkten för ekologisk kompensation är den så kallade skadelindringshierarkin som innebär att verksamhetsutövaren först ska uttömma möjligheterna att undvika, minimera och återställa skador på platsen för verksamheten. Först där efter kan det bli aktuellt att vidta kompensationsåtgärder på annan plats. I miljöbalken finns ett flertal bestämmelser som lämnar utrymme för kompensation, men det är främst bestämmelsen i 16 kap. 9 § som öppnar upp för att förena tillstånd med en skyldighet att utföra eller bekosta åtgärder för att kompensera för verksamhetens intrång i allmänna intressen.⁴⁹ Användningen av ekologisk kompensation som rättsligt styrmedel är dock begränsad (Jönsson m.fl. 2023; Sjöholm 2019; SOU 2017:45 s. 270), vilket dels kan bero på att bestämmelsen är fakultativ och därmed inte tillämpas regelmässigt av domstolen (SOU 2017:34, s. 270), dels på att det fortfarande finns en rad frågetecken kring kompensationsinstrumentet, exempelvis vilka åtgärder som ska betraktas som kompensation och hur det ska säkerställas att åtgärden långsiktigt levererar kompensation (SOU 2017:34; Michanek m.fl. 2016). Jönsson m.fl. konstaterar i en rapport från 2023 att ekologisk kompensation har potential att ”utvecklas till ett mer använt styrmedel”, men att detta bland annat kräver tydligare lagstiftning både vad gäller skadelindringshierarkin och syftet med kompensationen (Jönsson m.fl. 2019:34). Även Blicharska m.fl. konstaterar att de rättsliga begränsningarna när det gäller förutsättningarna för att ställa krav på ekologisk kompensation har stor betydelse för implementeringen (Blicharska m.fl. 2022).

Några möjligheter att vidta åtgärder för att kompensera för otillåten försämring av vattenkvaliteten finns inte idag – sådana åtgärder är *é contrario* otillåtna. Av 5 kap. 5 § p. 2 miljöbalken följer att om en verksamhet som bidrar till att en miljökvalitetsnorm för annat än vatten inte följs kan tillåtas om den förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompensationsåtgärder som på ett betydande sätt ökar möjligheterna att följa normen.⁵⁰ Motivet till att bestämmelsen inte omfattar miljökvalitetsnormer för vatten är att en rimlighetsavvägning av det slag som bestämmelsen utgör inte kan få strida mot ramdirektivets krav, det vill säga medföra en otillåten försämring av vattenmiljön eller äventyra möjligheten att uppnå önskad vattenkvalitet. Ändringen av bestämmelsen (som tidigare återfanns i 2 kap. 7 § miljöbalken) utgjorde således ett led i att säkerställa genomförandet av icke-försämringskravet i 5 kap. 4 § på ett sätt som är förenligt med ramvattendirektivets bestämmelser (Prop. 2017/18:143 s. 147–148).

Det rättsliga utrymmet för att tillåta kompensation för överskridande av en miljökvalitetsnorm för vatten är alltså i nuläget mycket litet eftersom varje vattenförekomst och varje kvalitetsfaktor mäts för sig. Det är dock inte omöjligt att tänka sig att kompensation för ianspråktagande av ett strandområde genom att återställa ett annat strandområde i samma vattenförekomst och på så sätt klara den hydromorfologiska kvalitetsfaktorn konnektivitet kan tillåtas även inom ramen för nuvarande reglering. För verksamhetsutövare som råder över flera vattenförekomster skulle en förändring i riktning mot att utöka kompensationsmöjligheterna kunna vara att undantagsvis tillåta åtgärder som på ett väsentligt sätt förbättrar vattenkvaliteten i en vattenförekomst som kompensation för lindrigare försämring som verksamheten orsakar i den andra vattenförekomsten är av det lindrigare slaget. En annan förändring skulle kunna utgöras av ökad flexibilitet inom ramen för bevarandeplanerna för Natura 2000-områden. Eftersom varje vattendrag som leder till någon av de skyddade Norrlandsälvarna ingår i Natura 2000-nätverket kan det vara motiverat att diversifiera bevarandeplanerna genom att peka ut både vilka delar av området som särskilt ska skyddas och i vilka delar det är möjligt att mot kompensation tillåta verksamhet. Alla delar av ett område behöver sannolikt inte erhålla ett lika starkt skydd för att uppnå målen att bevara utpekade arter och livsmiljöer.

⁴⁹ Krav på kompensation kan till exempel ställas på vattenverksamhet som kan skada fisket. Om nyttan med kompensationsåtgärderna inte kan anses motsvara kostnaden för dessa kan verksamhetsutövaren dock befrias från kravet på kompensation (se 11 kap. 8 § miljöbalken).

⁵⁰ Här handlar det alltså om kompensationsåtgärder som ökar möjligheterna att följa den miljökvalitetsnorm som äventyras genom verksamheten. Något utrymme för att vidta åtgärder på annan plats eller för att följa en annan miljökvalitetsnorm för att uppväga att den aktuella miljökvalitetsnormen inte följs ges inte av bestämmelsen. Det föreligger heller inget krav på kompensation.

Utvärdering av ekologisk status och särskilda förorenande ämnen

Havs- och vattenmyndighetens (HaV) föreskrifter med bedömningsgrunder för särskilda förorenande ämnen spelar en stor roll i tillståndsprövningar av gruv- och metallföretag. I HVMFS 2019:25 finns bedömningsgrunder för 32 särskilda förorenande ämnen (SFÄ). För uran anges till exempel (för god status) ett medelvärde på årsnivå på 0,17 µg/l och en maximal tillåten koncentration om 8,6 µg/l. Hänsyn ska tas till naturlig bakgrund som dras av från den uppmätta koncentrationen före jämförelsen mot värdet i bedömningsgrunden. Det finns exempel på verksamheter som inte kunnat fortsätta bedrivas för att de medför att en sådan bedömningsgrund överskrids.⁵¹ Bedömningsgrunderna är avgörande för klassificeringen av en vattenförekomsts status och därmed har de också, som en följd av Weserdomen och 5 kap. 4 § miljöbalken, avgörande betydelse för tillåtlighets- och villkorsfrågor.

HaVs föreskrifter ger utrymme för rimlighetsbedömningar i samband med klassificering. För klassificeringen av ekologisk status och potential anges följande i 2 kap. 4 § (HVMFS 2019:25):

Rimlighetsbedömning för en enskild parameter eller kvalitetsfaktor ska genomföras. Om vattenmyndigheten anser att en bedömning av en enskild parameter eller klassificering av en enskild kvalitetsfaktor inte är rimlig ska orsaken utredas.

Bedömning av osäkerhet och rimlighet ska även göras av expertbedömning enligt 10 § i detta kapitel.

Om en utredning bekräftar att resultatet av klassificeringen inte är rimligt ska vattenmyndigheten bortse från resultatet av klassificeringen för berörd parameter eller kvalitetsfaktor. Vattenmyndigheten ska då genomföra en expertbedömning enligt 10 § i detta kapitel för berörda parametrar eller kvalitetsfaktorer.

Föreskriften innebär att det är möjligt att bortse från klassificeringen av en parameter, till exempel överskridandet av ett särskilt förorenande ämne, när den ekologiska statusen bedöms. Denna möjlighet borde kunna utnyttjas i fall där en miljökvalitetsnorm för ekologisk status överskridits men där några beaktansvärda effekter på biologin inte kan observeras.

⁵¹ Gåsgruvan vägrades förlängt tillstånd av mark- och miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt, dom 2023-05-16 i mål M 5051–21.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

Den kanske viktigaste frågan ur ett framtidsperspektiv är inte huruvida förutsättningarna för gruvrelaterad vattenverksamhet har förändrats i och med införlivandet av EU:s ramvattendirektiv i svensk lagstiftning. Svaret på den frågan är naturligtvis ja, på samma sätt som förutsättningarna förändrades vid 1886 års införande av en koncessionsbaserad mineralagstiftning och därefter i takt med samhällets förändringar i huvudsaklig riktning mot en mer hållbar utveckling. Frågan är i stället hur samhället både kan värna om, i det här fallet, vattenresurserna och samtidigt säkerställa tillgången till viktiga metaller och mineral.

Ramvattendirektivet är en ambitiös lagstiftning som syftar till att bevara och förbättra kvaliteten på vattenmiljön i hela den Europeiska unionen. Angreppssättet är delvis nyskapande och utgår bland annat ifrån förvaltningscykler med miljö kvalitetsnormer och åtgärdsprogram som huvudsakliga instrument. Införlivandet av ramvattendirektivet på nationell nivå har således inneburit en del utmaningar, inte minst kopplade till det svenska systemets fokus på prövning av individuella (vatten)verksamheter där förutsättningarna för tillåtlighet länge begränsades till en bedömning av den samhällsekonomiska nyttan av verksamheten i relation till dess kostnader och olägenheter.

För att även fortsättningsvis möjliggöra för gruvverksamhet i Sverige – och därmed bland annat leva upp till EU-rättens krav på andra områden – är det dock viktigt att öka kunskapen om konsekvenserna av såväl lagstiftningens krav som de processer som aktualiseras. Även om den nationella rådigheten över exempelvis materiella ändringar av lagstiftningens innehåll typiskt sett är begränsad, finns det fortfarande utrymme för att reformera delar av processen, exempelvis när det kommer till fysisk planering, arbetet med åtgärdsprogram och indelningen i vattenförekommster. Att sådant arbete pågår framgår också av undersökningen. I andra delar handlar utmaningarna om hur det rättsliga ramverket förstås och tolkas, till exempel när biotillgänglighet bortses ifrån av tillståndsmyndigheten. Här är det förstås avgörande att normsättningen utgår ifrån faktiska förhållanden i naturmiljön, men det är även viktigt att framhålla betydelsen av förbättrad dialog och kunskapsutbyte i tillståndsprocessen. Slutligen bör nämnas det på gränsen till oresonliga i att regelverket inte ens principiellt möjliggör för kompensationsåtgärder. Ekologisk kompensation i enlighet med skadelindringshierarkin skulle kunna vara ett viktigt instrument i avvägningen mellan olika intressen även i vattenfrågor.

Slutligen bör narrativet om den svenska överimplementeringen av EU-direktiv, inte minst ramvattendirektivet, beröras kort. I vårbudgeten 2023 annonserade den svenska regeringen att ett implementeringsråd ”med syfte att undvika överimplementering av EU-direktiv” skulle inrättas (Dir. 2024:5). Rådet tillsattes i maj 2024 med det åtminstone språkligt förändrade syftet att ”verka för att EU-lagstiftning inte implementeras över miniminivå i Sverige.”⁵² Det som avses är således att säkerställa att Sverige inte går längre än vad som krävs av EU-rätten. Något sakligt underlag för påståendet om en generell svensk överimplementering tycks, enligt två EU-rättsexperter, dock inte finnas (Vittoria Beijer och Källgren Thyr 2024). I stället är det så att vissa direktiv genomförs på en högre och andra på en lägre nivå. Det faktum att det finns flera direktiv där Sverige inte lever upp till minimikraven gör dock att författarna rekommenderar att implementeringsrådets ”huvudsakliga uppdrag bör vara att säkerställa efterlevnad av EU-rätten och att den befintliga lagstiftningen genomförs korrekt.” (Ibid.). Till detta kan tilläggas att inte heller förevarande analys av implementeringen av EU:s ramvattendirektiv med fokus på svensk gruvindustri visar några tecken på ”överimplementering.”

⁵² <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/05/regeringens-nya-implementeringsrad-ska-starka-svensk-konkurrenskraft/>.

REFERENSER

Litteratur

- Andersson, T (2021). EU-domstolen duckar frågan om skyddsnivå för fåglar i svenskt artskydd. Artikel 08 mars 2021: <https://setterwalls.se/artikel/eu-domstolen-duckar-fragan-om-skyddsniva-for-faglar-i-svenskt-artskydd/>.
- Bergsten, P. (1959). Svensk rättspraxis. Vattenrätt. *Svensk Juristtidning* 1959 s. 673.
- Blicharska, M., Hedblom, M., Josefsson, J., Widenfalk, O., Ranius, T., Ockinger, T., och Widenfalk, L.A. (2022). Operationalisation of ecological compensation – Obstacles and ways forward. *Journal of Environmental Management*, vol. 304. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.114277>.
- Busch, E., Pourmokhtari, R., och Svantesson, E. (2024). Debattartikel i *Dagens Industri*, 6 maj, 2024.
- Council Directive 75/440/EEC of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States.
- Council Directive 76/464/EEC of 4 May 1976 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community.
- Darpö, J., Michanek, G. och Sandström, J. (2022). Skogsstyrelsens analys är alltför grund. Debattartikel i *Altinget* den 21 mars 2022: <https://www.altinget.se/artikel/skogsstyrelsens-analys-ar-alltfor-grund>.
- Di Quarto, F. och Zinzani, A. (2022). European environmental governance and the post-ecology perspective: a critical analysis of the Water Framework Directive, *GeoJournal* (2022) 87:2849–2861 <https://doi.org/10.1007/s10708-021-10402-9>.
- Dir. 2007:94 (kommittédirektiv).
- Dir. 2007:184 (kommittédirektiv).
- Dir. 2008:119 (kommittédirektiv).
- Direktiv 2007/60/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvämningsrisker.
- Direktiv 2008/56/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.
- Direktiv 2006/21/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG.
- Direktiv 2010/75/EU. Europaparlamentets och rådets direktiv av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).
- Direktiv 2000/60/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- Direktiv 2008/105/EU. Europaparlamentets och rådets direktiv av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.
- Direktiv 2006/21/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG.

- Eurometeaux (2024). Comments and recommendations of the European non-ferrous metals industry on the European Commission's proposal to amend the Water Framework Directive (WFD), the Environmental Quality Standards Directive (EQSD), and the Groundwater Directive in the field of water policy. Position paper April 2024.
- European Environment Agency (EEA): URL: <https://www.eea.europa.eu/themes/water/european-waters/water-quality-and-water-assessment/water-assessments/ecological-status-of-surface-water-bodies>. Accessed 24-03-21.
- Europaparlamentet (2024). European Parliament 2019-2024, Texts Adopted, P9_TA(2024)0222 Urban wastewater treatment European Parliament legislative resolution of 10 April 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning urban wastewater treatment (recast) (COM(2022)0541 – C9-0363/2022 – 2022/0345(COD)).
- Engholm, J. (2010). Direkt effekt. Ett föråldrat begrepp? *Svensk Juristtidning* 2010, s. 377. URL: <https://svjt.se/svjt/2010/377>.
- Europeiska Kommissionen (1997). Proposal for a Council Directive Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy. COM (97)49 final.
- Europeiska unionen, EUR-lex <https://eur-lex.europa.eu/SV/legal-content/summary/the-direct-effect-of-european-union-law.html>. Accessed 24-03-20.
- Europeiska unionen, Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), Europeiska unionens officiella tidning, 2012/C 326.
- Europeiska unionen, Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), Europeiska unionens officiella tidning, 2012/C 326.
- Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin.
- Garbarino, E., Orveillon, G., Saveyn, H., Barthe, P., and Eder, P. (2018). Best available techniques (BAT) reference document for the management of waste from extractive industries in Accordance with Directive 2006/21/EC, Publications Office of the European Union, Luxembourg. 10.2760/35297.
- Guidance Document No. 36 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7), New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities.
- Gipperth, L. (1999). *Miljö kvalitetsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål*. Doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- HaV (2015). *Vägledning för kraftigt modifierade vatten*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:9.
- HaV (2020). Bilaga 1. *Metod för uppföljning av miljötillståndet i vattenförekomster. Metodbeskrivning och redovisning av regeringsuppdrag. Tillgänglig på Internet: <https://www.havochvatten.se/download/18.6b746d3a17c035457e91e912/1632315528412/Methodbeskrivning%20f%C3%B6r%20uppf%C3%B6ljning%20av%20milj%C3%B6tillstandet.pdf>*.
- IVL Svenska Miljöinstitutet (2018). *Utsläpp till vatten från gruvverksamhet. En handbok för beskrivning av påverkan på ytvatten*. I samarbete med Boliden, Havs- och Vattenmyndigheten, LKAB, Länsstyrelsen i Västerbotten, Naturvårdsverket, SGU och SveMin.
- Josefsson, H. (2015). *Good Ecological Status. Advancing the Ecology of Law*. Doktorsavhandling, Uppsala universitet. ISBN 978-91-506-2450-2.

- Josefsson, H., och Viklund Victoria (2022). *Legal study of the abusive use of exemptions to the Water Framework Directive in Sweden*. Assignment No 10332339. URL: <https://media.wwf.se/uploads/2022/06/report-on-abusive-use-of-wfd-exemption-wsp-2022.pdf>.
- Jönsson, K.I., Widenfalk, L.A., Bergström, L., Elofsson, K., Alkan Olsson, J., Öckinger, E., Karlsson, M., Hanson, H., Cole, S., Josefsson, J., and Josefsson, H. (2023). *Ekologisk kompensation som verktyg i miljömålsarbetet. Syntes från en forskningsatsning*. Naturvårdsverket Rapport 7103, mars 2023. URL: <https://www.naturvardsverket.se/496636/globalassets/media/publikationer-pdf/7100/978-91-620-7103-5.pdf>.
- Kaika, M. (2003). The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework. *European Planning Studies*, 11:3. DOI: 10.1080/0965431032000070802.
- Kallis, G., and Nijkamp, P. (2000). Evolution of EU water policy: a critical assessment and a hopeful perspective. *Journal of Environmental Law and Policy*, 3, pp. 301-355.
- Kallis, G. and Butler, D. (2001). The EU water framework directive: measures and implications, *Water Policy*, Volume 3, Issue 2, 125-142, [https://doi.org/10.1016/S1366-7017\(01\)00007-1](https://doi.org/10.1016/S1366-7017(01)00007-1).
- Kemakta Konsult AB (2021). Speciering av uran i recipient- och processvatten vid LKAB i Svappavaara, 2021-03-25. PM Kemakta AR 2021-04.
- Kessen, A.M., van Kempen, J.J.H., van Rijswijk, H.F.M.W., Robbex, J. och Backes, C.W. (2010). European River Basin Districts: Are They Swimming in the Same Implementation Pool? *Journal of Environmental Law* 22:2, 197-221.
- Kommissionens överträdelseärende nr 2007/2239.
- Kommissionens förslag 26 oktober 2022, COM(2022) 540 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy.
- Kistenkas, F.H., och Bouwma, I.M. (2018). Barriers for the ecosystem services concept in European water and nature conservation law, *Ecosystem Services*, 29, 223-227. <https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2017.02.013>.
- Kyrönviita, J., Langlet, D., Soininen, N., Belinskij, A., Kymenvaara, S., and Basse, E.M. (2021). Achieving Blue Growth Post-Weser: a Study of Aquaculture Regulation in the Nordic Region. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 8(3), 256-274. <https://doi.org/10.1163/18760104-18030005>.
- Ljungman, S och Stjernquist, P (1960). *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten*. Del II. Institutet för rättsvetenskaplig forskning [XXXIV]. P.A. Nordstedt & Söners Förlag. Stockholm.
- LKAB (2021). LKAB informerar allmänheten om Gruvdammanläggningen för deponering av anrikningssand i Kiruna. URL: <https://kiruna.se/download/18.52ab3f6317a7615a948519b4/1631881005443/Information%20till%20allm%C3%A4nheten%20Kiruna%20gruvdammanl%C3%A4ggning.pdf>.
- Michanek, G. (1990). *Energirätt. En undersökning från mark- och miljörettslig utgångspunkt med särskild inriktning på frågor om energihushållning*. Iustus Förlag AB, Uppsala. ISBN 91-7678-182-8.
- Michanek, G. och Zetterberg, C. (2021). *Den svenska miljöretten*. 5:e upplagan. Iustus Förlag, Uppsala, Sverige.

- Michanek, G. och Zetterberg, C. (2004). *Den svenska miljörätten*. Iustus Förlag, Uppsala, Sverige.
- Michanek, G., Darpö, J., Jagers, S., Sundblad, E-L., Söderholm, P. och Gipperth, L. (2016). *Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer*. Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS. ISBN: 978-91-982291-4-1.
- Naturvårdsverket (2015). Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation. En kartläggning.
- Naturvårdsverket (2016). Naturvårdsverkets handbok 2016:1.
- Page, B., och Kaika, M. (2003). The EU Water Framework Directive: Part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance. *European Environment*, 13. DOI: 10.1002/eet.332.
- Paloniitti, T. (2016). The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY, *Journal of Environmental Law*, 2016, 28, 151–158 doi: 10.1093/jel/eqv032.
- Phillips, J. (2010). Why legal history matters. *Victoria University of Wellington Law Review*. Vol. 41:3. <https://doi.org/10.26686/vuwlrv.v41i3.5228>.
- Pettersson, M. och Söderholm, P. (2019). *Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar*. Tillväxtanalys PM 2019:15.
- Pettersson, M. och Söderholm, P. (2022). *Cementas tillståndsprocess. En fallstudie av ändamålsenligheten i tillståndsprovningen av Cementas verksamheter på Gotland*. Tillväxtanalys PM 2022:01.
- Pehrson, P. (2020). JPinfonet: <https://www.jpinfonet.se/kunskap/nyheter4/den-nya-lagstiftningen-om-vattenmiljo-och-vattenkraft2/>.
- Pehrson, P. (2023). De krångliga miljötillstånden. Expert: Sveriges gruvrenässans kan sinkas av utredningstrask. *Tidningen Näringslivet* 6 februari 2023: <https://www.tn.se/hallbarhet/25733/expert-sveriges-gruvrenassans-kan-sinkas-av-utredningstrask/>.
- Prop. 1941:45. Med förslag om lag om ändring i vissa delar av vattenlagen m.m.
- Prop. 1981/82:130. Om ny vattenlag m.m.
- Prop. 1994/95:10. Miljöbalk.
- Prop. 1997/98:45. Miljöbalk.
- Prop. 2003/04:2. Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Prop. 2004/05:129. En effektivare miljöprovning.
- Prop. 2013/14:38. Dammsäkerhet.
- Prop. 2017/18:243. Vattenmiljö och vattenkraft.
- Prop. 2009/10:184. Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö kvalitetsnormer.
- Sjöholm, L. (2019). *Ekologisk kompensation och tillämpningen av miljöbalkens Kompensationsbestämmelser åren 2015–2018 En uppföljning av rapport 6667*. URL: <https://www.naturvardsverket.se/4ac1fa/globalassets/media/publikationer-pdf/6800/978-91-620-6898-1.pdf>.
- Soininen, N., Belinskij, A., Similä, J., och Kortet, R. (2019). Too important to fail? Evaluating legal adaptive capacity for increasing coastal and marine aquaculture production in EU-Finland, *Marine Policy*, 110. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.04.002>.

- SOU 1991:04. Miljölagstiftningen i framtiden.
- SOU 2002:50. Miljöbalken under utveckling.
- SOU 2003:124. En effektivare miljöprövning - Delbetänkande från Miljöbalkskommittén.
- SOU 2004:38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation.
- SOU 2009:42. Samordnad tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.
- SOU 2012:46. Dammsäkerhet, Tydliga regler och effektiv tillsyn.
- SOU 2022:56. En tryggad försörjning av metaller och mineral.
- SOU 2014:35. I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler.
- SOU 2023:72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande.
- SOU 2017:34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses.
- Starke, J.R. och van Rijswick, H.F.M.W. (2021). Exemptions of the EU Water Framework Directive Deterioration Ban: Comparing Implementation Approaches in Lower Saxony and The Netherlands. *Sustainability*, 13, 930, doi.org/10.3390/su13200930.
- Stephan, M., Marshall, G., och McGinnis, M. (2019). An Introduction to Polycentricity and Governance in Blomquist, M. och Garrick, D. (eds). *Governing Complexity*. New York: Cambridge University Press, chap. 1, pp. 21-44.
- Strandberg, J., Lindblom, E., Allard, A.C., Edlund, D., Eliaeson, K., Karlsson, M., Rahmberg, M., och Valley, S. (2018). *Utsläpp till ytvatten från gruvverksamhet. En handbok för beskrivning av påverkan på ytvatten*. Svenska Miljöinstitutet (IVL). Rapportnummer C278.
- Strömberg, R. (1984). *Vattenlagen med kommentar*. Liber Förlag, Stockholm. ISBN 91-38-90448-9.
- Svemin (2021). Svemins reformpaket för effektiva tillståndprocesser. Tillgänglig på Internet: https://www.svemin.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2021/10/svemins_reformpaket_es.pdf.
- Svemin (2021). GruvRIDAS 2021. Gruvbranschens riktlinjer för dammsäkerhet. Tillgänglig på Internet: <https://www.svemin.se/cdn.triggerfish.cloud/uploads/2021/10/svemin-gruvridas21-dp.pdf>.
- Svensk Vattenkraftsförening (2017). Svensk Vattenkraftsförenings remissyttrande över promemorian Vattenmiljö och vattenkraft. Tillgänglig på Internet: <https://svensk.vattenkraft.se/assets/SVAF-Remiss-171002.pdf>.
- SWD(2019) 57 final. Commission staff working document. Second River Basin Management Plans – Member State: Sweden Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC) Second River Basin Management Plans First Flood Risk Management Plans. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD:2019:57:FIN&qid=1551205988853&from=EN>.
- Söderasp, J. (2018). *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters. A study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*. Doktorsavhandling, Luleå tekniska universitet. ISBN (pdf): 978-91-7790-227-0.
- Söderasp, J., och Pettersson, M. (2019). Before and After the Weser Case: Legal Application of the Water Framework Directive Environmental Objectives in Sweden. *Journal of Environmental Law*, 0, 1–26, doi: 10.1093/jel/eqz003.

- United Nations (1992). A/CONF.151/26 (Vol. I) Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Annex 1, The Rio Declaration.
- UNEP (2020). Global Industry Standard on Tailings Management. URL: https://globaltailingsreview.org/wp-content/uploads/2020/08/global-industry-standard_EN.pdf.
- Vattenmyndigheterna (2020). Översyn av indelningen av ytvatten i vattenförekomster. Slutrapportering av regeringsuppdrag enligt beslut M2019/01426/Nm. Tillgänglig på Internet: file:///C:/Users/mariap/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/Content.Outlook/0329FUY5/Bilaga%201%20%C3%96versyn%20av%20vattenf%C3%B6rekomstindelning_slutredovisning%202020.pdf.
- van Hees, S. (2017). Large-scale Water-related Innovative Renewable Energy Projects and the Water Framework Directive: Legal Issues and Solutions. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 14(3-4), 315-345. <https://doi.org/10.1163/18760104-01403004>
- von Hammerstein, F. (2015). ECJ ruling clarifies “deterioration” under Water Framework Directive. CMS LAW. URL: <https://cms-lawnow.com/en/ealerts/2015/07/ecj-ruling-clarifies-deterioration-under-water-framework-directive>.
- van Rijswijk, H.F.M.W. and Backes, C.W (2015). Ground Breaking Landmark Case on Environmental Quality Standards? The Consequences of the CJEU ‘Weser-judgment’ (C-461/13) for Water Policy and Law and Quality Standards in EU Environmental Law. *Journal for European Environmental & Planning Law* 12 (2015) 363-377.
- Westerlund, S. (1990). *Miljöskyddslagen. En analytisk kommentar*. Åmyra Förlag AB. Björklinge. ISBN 91-971256-1-X.
- Westholm, A. (2021). *Scaling Marine and Water Management*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet. Juridiska institutionens skriftserie. ISBN: 978-91-8009-365-1.
- Vittoria Beijer, F. och Källgren Thyr, M. 2024 Debattartikel i *Altinget* 5 juni 2024: <https://www.altinget.se/eu/artikel/eu-lagstiftning-overimplementeras-inte-utan-underimplementeras>.
- Åkerlund, H. (2005). *Dränerad deponering av anrikningssand med hjälp av sildammar. En litteraturstudie*. Luleå tekniska universitet, Institutionen för samhällsbyggnad, Avdelningen för geoteknologi. ISSN: 1402-1528.

Elektroniska källor

Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-havs--och-vattenmyndigheten/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/analysera-mojligheter-och-konsekvenser-av-att-minska-antalet-vattenforekomster-2024.html>.

Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/05/regeringens-nya-implementeringsrad-ska-starka-svensk-konkurrenskraft/>.

Rättsfall

Beslut meddelat av länsstyrelsen i Norrbotten den 5 augusti 1992.

Dom meddelad av Norrbygdens vattendomstol den 3 februari 1958.

Deldom meddelad av Övre Norrbygdens vattendomstol den 30 september 1964.

Deldom meddelad av Övre Norrbygdens vattendomstol den 10 november 1965.

Deldom meddelad av Övre Norrbygdens vattendomstol den 29 januari 1970.

EU-domstolens avgörande i Mål C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v Bundesrepublik Deutschland [2015] ECR I-433 ('Weser').

EU-domstolens avgörande i Mål C-346/14, Commission v Republic of Austria [2016] ECR I-322 ('Schwarze Sulm').

EU-domstolens avgörande i Mål C-26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration. - Reference for a preliminary ruling: Tariefcommissie - Pays-Bas [1963] ('Van Gend en Loos').

Miljödomstolens dom den 14 januari 2011 i Mål nr M 2594-10.

Miljööverdomstolens dom den 4 november 2011 i Mål nr M 2018-11.

Miljödomstolens dom den 24 mars 2006 i mål nr M 4009-04.

Miljööverdomstolens dom den 17 november 2006 i mål nr M 3613-06 (MÖD 2006:54).

Miljödomstolens dom den 19 december 2007 i Mål nr M 510-99 samt deldom i Mål nr M 4009-04 och M 173-07.

Miljööverdomstolens dom den 24 november 2008 i Mål nr M 617-08.

Mark- och miljödomstolens deldom den 19 december 2018 i Mål nr M 1629-15.

Mark- och miljödomstolens deldom den 16 juni 2020 i Mål nr M 1629-15.

Mark- och miljödomstolens dom den 10 februari 2023 i Mål nr M 1629-15.

Mark- och miljödomstolens dom i mål nr M 4160-15.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 november 2023 i mål nr M 5532-22.

Mark- och miljödomstolens dom den 16 maj 2023 i mål M 5051-21.

ISBN 978-91-8048-447-3 (pdf)

