

# Miljökvalitetsnormer för vatten

## Ramdirektivet, Weserdomen och nya bestämmelser i miljöbalken



Presentation för Svealands kustvattenvårdsförbund  
den 11 oktober 2019



Albin Ring  
Förvaltningsjurist | Miljöförvaltningen

# Disposition

1. Miljökvalitetsnormer
2. Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG)
3. Weserdomen (C-461/13)
4. Svenska avgöranden
5. Nya regler i miljöbalken
6. MKN för vatten och detaljplaneprocessen

# 1. Miljökvalitetsnormer (5 kap. MB)

## 1.1 Vad är en miljökvalitetsnorm?

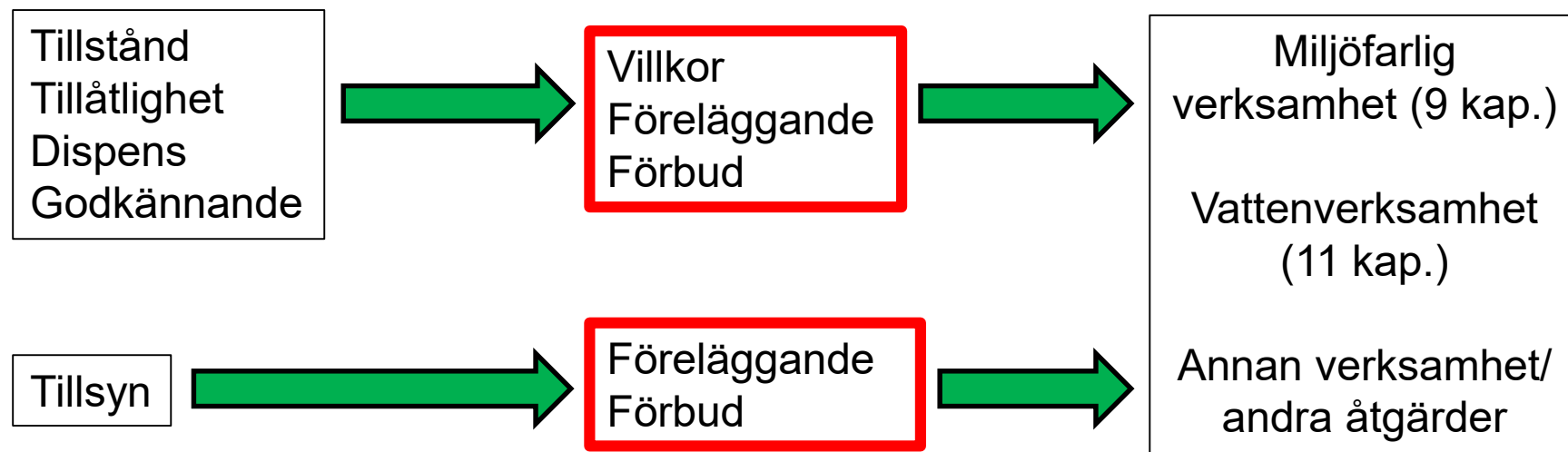
- MKN tar sikte på det sammanlagda tillståndet i miljön.
- Syftar till att komma till rätta med rådande miljöproblem, undvika framtida miljöproblem och uppnå uppställda miljömål.
- Ett verktyg för situationer med många olika diffusa källor och där kraven måste fördelas mellan flera parter.
- Anger högsta eller lägsta tillåtna förorenings- eller störningsnivåer eller på annat sätt kvalitetskrav på miljön.
- Ger inga handlingsregler i sig, tillämpas inom ramen för 2 kap. MB (och annan lagstiftning, ex. PBL).
- Kommuner och myndigheter ansvarar för att MKN följs 5 kap. 3 § MB.

## 1.2 Olika typer av miljö kvalitetsnormer

- **Gränsvärdesnorm** (5 kap. 2 § 1 st. p. 1 MB): Anger förorenings- eller störningsnivåer som inte får över- eller underskridas.
- **Målsättningsnorm** (5 kap. 2 § 1 st. 2 p. MB): Anger förorenings- eller störningsnivåer som inte bör över- eller underskridas.
- **Indikativ norm** (5 kap. 2 § 1 st. 3 p. MB): Indikerar tillståndet i miljön genom förekomsten av vissa organismer.
- **EU-normer** (5 kap. 2 § 1 st. 4 p. MB): Normer som inte hör till någon av övriga kategorier.

# 1.3 Miljökvalitetsnormerna och den individuella prövningen

- MKN får genomslag vid tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.
- Gäller alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd (2 kap. 1 §)
- Ska vid betydande miljöpåverkan beröras särskilt i miljökonsekvensbeskrivningen (6 kap. 35 §)



## 1.3.1 Rimlighetsavvägning och rättskraft

- **Huvudregel:** Begränsas av rimlighetsavvägningen: tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt (2 kap. 7 § MB).
- **Undantag:** En (ny/ändrad) verksamhet eller åtgärd får ej försämra eller äventyra MKN-vatten (5 kap. 4 § MB).
- **Undantag:** Om en gränsvärdesnorm för annat än vatten överskrids eller riskerar att överskridas ska de krav som behövs ställas (5 kap. 5 § 1 st. MB).
- **Undantag:** Stoppregel för ny verksamhet eller åtgärd som medför ökad förorening eller störning som inte är obetydlig och bidrar till att en gränsvärdesnorm för annat än vatten inte följs (finns dock undantag) (5 kap. 5 § 2 st. MB)
- En redan tillståndsgiven verksamhet kan få tillstånd eller villkor omprövade om MKN ej följs (24 kap. 5 § 1 st. 2 p. MB; se dock 24 kap. 9 § MB) eller tillståndet återkallat vid allvarliga avvikelser (24 kap. 3 § MB).

## 1.4 Tillämpning i PBL-ärenden

- Vid planläggning och i andra ärenden enligt PBL ska miljö kvalitetsnormerna i 5 kap. MB följas (2 kap. 10 § PBL)
- Lst ska överpröva en detaljplan om beslutet kan antas innebära att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs (11 kap. 5 § PBL)
- Lst ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om beslutet innebär att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs (11 kap. 11 § PBL).

# 2. Ramdirektivet för vatten (2000/60/EG)

## 2.1 Huvudregel

Samtliga vattenförekomster ska klassas efter sin **ekologiska** och **kemiska** status.

### Ekologisk status

- Bestäms utifrån biologiska, hydromorfologiska och fysikalisk-kemiska faktorer
- Klassas som **Hög**, **God**, **Måttlig**, **Otillfredsställande**, **Dålig**

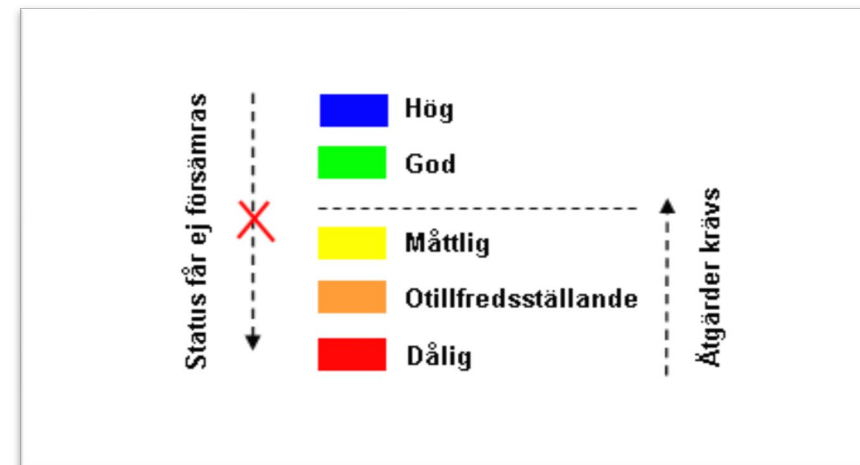
### Art. 4.1 RDV

**Mål:** Skydda, förbättra och återställa samtliga vattenförekomster så att de senast år **2015** uppnår **god status** (4 kap. 4 § VFF)

Krav på **icke-försämring** (4 kap. 2 § VFF)

### Kemisk status

- Bestäms utifrån förekomsten och koncentrationen av prioriterade ämnen.
- Klassas som **God** eller **Uppnår ej god**





## 2.2 Undantag

- Kraftigt modifierat vatten (KMV) (art. 4.3 RDV; 4 kap. 3 och 4 a §§ VFF)
- Förlängda tidsfrister (art. 4.4 RDV; 4 kap. 9 § VFF)
- Mindre stränga miljömål (art 4.5 RDV; 4 kap. 10 § VFF)
- Tillfällig försämring (force majeure) (art 4.6 RDV; 4 kap. 15 § VFF)
- Ny modifiering/verksamhet (art 4.7 RDV; 4 kap. 11-13 §§ VFF)



MS ej skyldig till överträdelse om ny verksamhet/åtgärd medför

- försämring av status/ej måluppfyllnad pga fysisk inverkan
- försämring från hög till god status

om: tekniska skäl/orimliga kostnader omöjliggör, alla genomförbara åtgärder vidtas samt påkallat av allmänintresse av stor vikt

## 2.3 Den svenska implementeringen

- RDV implementerad genom MB / VFF och HVMFS 2013:19
- Miljömålen i art. 4.1 RDV utgör miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap MB.
- Sverige uppdelat i fem vattendistrikt med varsin vattenmyndighet (5 kap. 13 och 19 §§).
- Vattenmyndigheterna beslutar om MKN för varje VF och förvaltningsplan respektive åtgärdsprogram för sina avrinningsområden (4-6 kap. VFF)
- MKN bestäms till viss status med eventuella undantag inom viss utsatt tid.

# 2.3.1 Exempel

**Strömmen**  
Vattenförekomst | MS CD: WA79755821 | VISS EU CD: SE591920-180800 | Senaste bedömning

Sparas som PDF | Dela:    | Kontakta ansvarig länsstyrelse

**Miljö kvalitetsnorm**

2019-04-26 15:50 - Beslutad - Förlängning av förvaltningscykel 2

Version: Beslutad

**Ekologisk status**

Kvalitetskrav  Måttlig ekologisk status 2027

Beskrivning

Motiveringstexter kan uppdateras av ansvarig länsstyrelse eller vattenmyndighet

**Morfologiska förändringar**

För att uppnå en övergripande god ekologisk status i vattenförekomsten som helhet krävs det att det genomförs omfattande förbättringsåtgärder med avseende på de hydromorfologiska förhållandena i vattenförekomsten. Ett genomförande av sådana åtgärder skulle medföra att den hamnverksamhet som påverkar vattenförekomsten inte längre kan bedrivas i sin nuvarande omfattning. Verksamheten utgör ett sådant väsentligt samhällsintresse som motiverar att ett mindre strängt krav fastställs, då det bedöms vara ekonomiskt orimligt att vidta alla de åtgärder som krävs för att nå god ekologisk status i vattenförekomsten som helhet. Miljö kvalitetsnormen för vattenförekomsten fastställs därför till Måttlig ekologisk status.

**Övergödning**

God ekologisk status med avseende på näringsämnen (eller biologiska kvalitetsfaktorer som indikerar näringsämnespåverkan) kan inte uppnås till 2021 på grund av att över 60 procent av den totala tillförseln av näringsämnen kommer från utsjön. Åtgärderna för denna vattenförekomst behöver emellertid genomföras till 2021 för att god ekologisk status ska kunna nås till 2027.

**Särskilda förorenande ämnen**

**Zink**

Vattenförekomsten uppnår ej god ekologisk status då gränsvärdet för koppar överskrids i vattnet. Även om åtgärder genomförs är bedömningen att det kommer att ta lång tid att uppnå god kemisk ytvattenstatus med avseende på koppar. Vattenförekomsten omfattas därför av ett undantag i form av tidsfrist till 2027. Åtgärder måste dock vidtas så fort möjligt.

**Koppar**

Vattenförekomsten uppnår ej god ekologisk status då gränsvärdet för zink överskrids i vattnet. Även om åtgärder genomförs är bedömningen att det kommer att ta lång tid att uppnå god kemisk ytvattenstatus med avseende på zink. Vattenförekomsten omfattas därför av ett undantag i form av tidsfrist till 2027. Åtgärder måste dock vidtas så fort möjligt.

**Kemisk ytvattenstatus**

Kvalitetskrav  God kemisk ytvattenstatus

Undantag - Mindre stränga krav  Uppnår ej god kemisk ytvattenstatus

Bromerad difenyleter   Uppnår ej god kemisk ytvattenstatus

Kvikksilver och kvicksilverföreningar   Uppnår ej god kemisk ytvattenstatus

Undantag - Tidsfrister  2027

Antracen   2027

Bly och blyföreningar   2027

Tributyltenn föreningar   2027

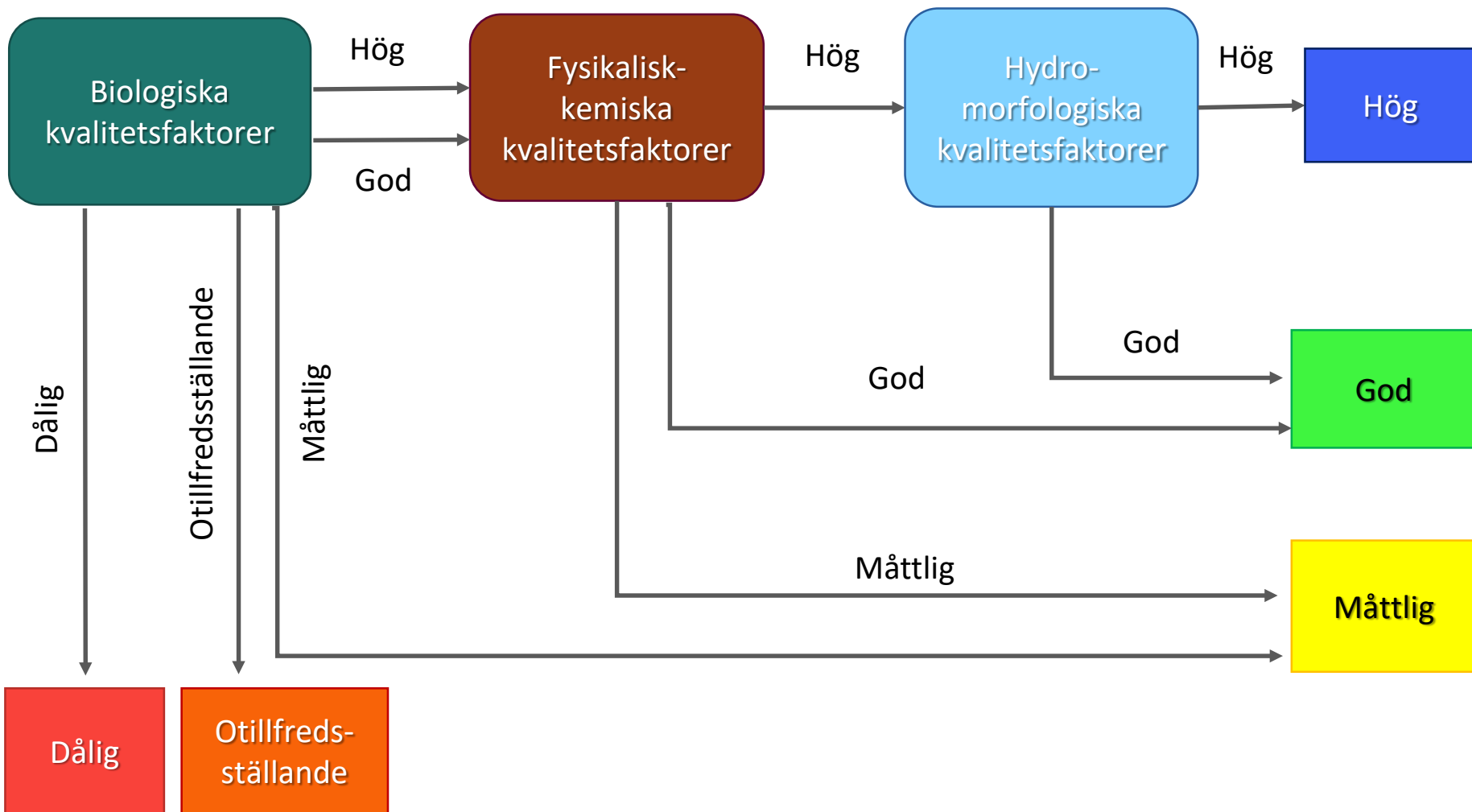
## MKN ekologisk status

- Mindre stränga miljömål
- Tidsundantag

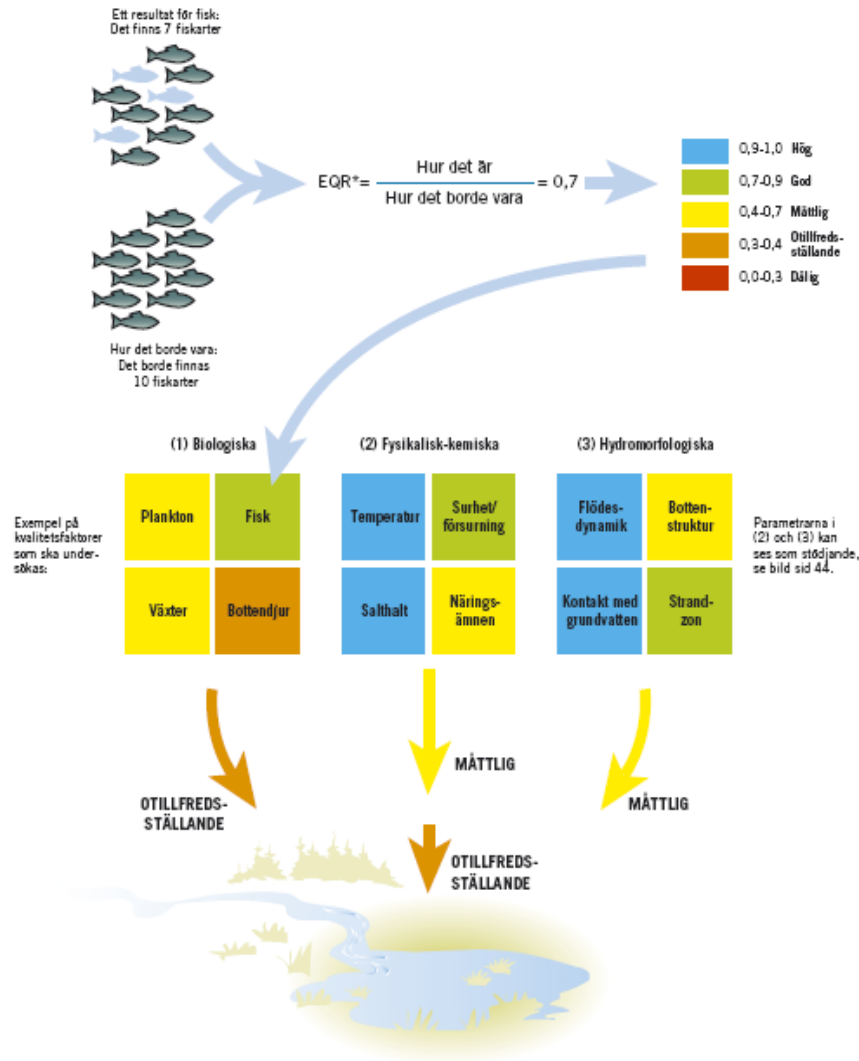
## MKN kemisk status

- Mindre stränga miljömål
- Tidsundantag

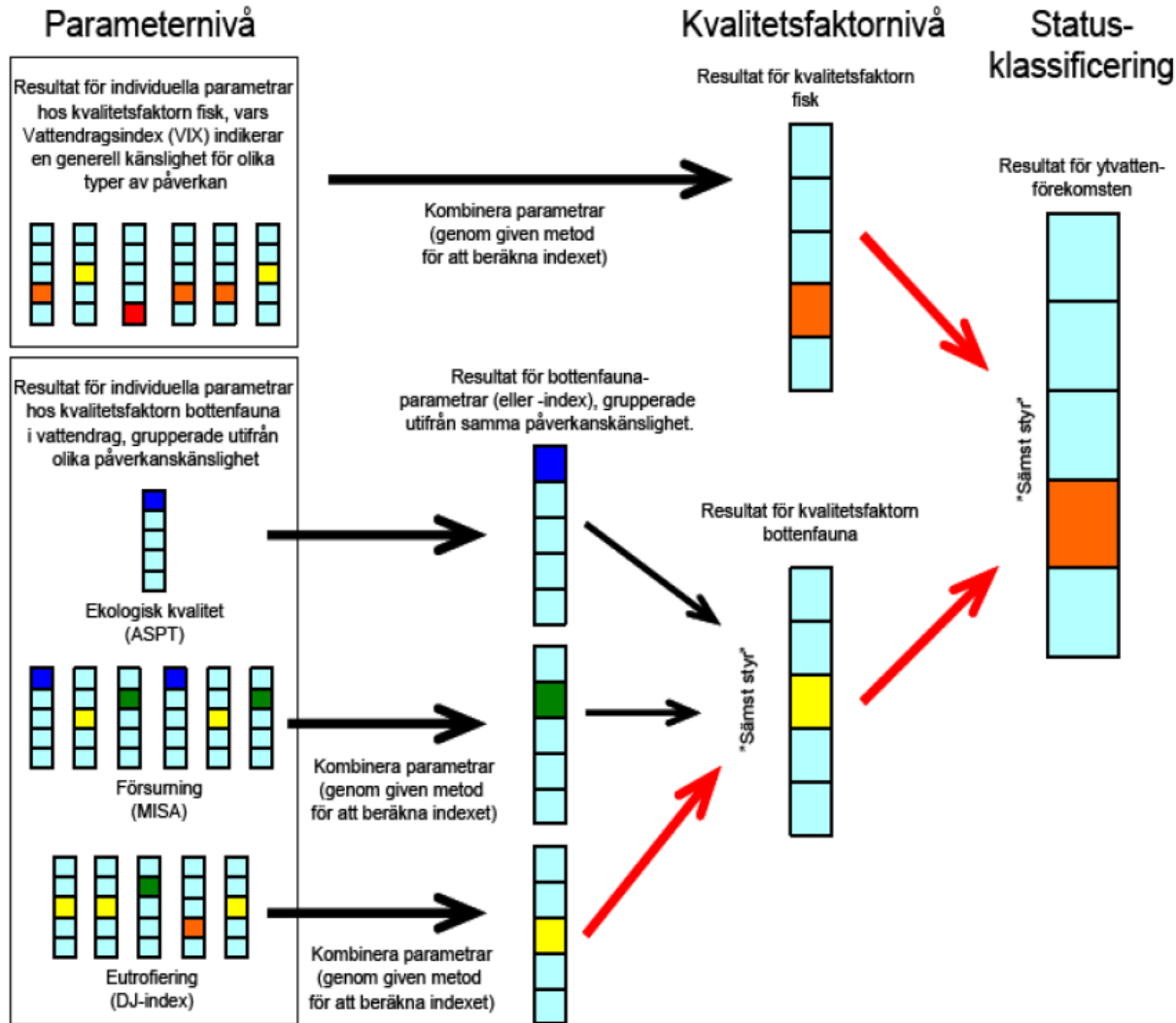
## 2.4 Bedömning av ekologisk status



# 2.4.1 Bedömning görs mot referensvärdet



## 2.4.2 "One out all out" – sämst styr



# 3. Weserdomen; EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13

## 3.1 Bakgrund

- Förhandsavgörande från EU-domstolen 1 juli 2015.
- Muddring av floden Weser i Tyskland i syfte att fördjupa segelrännan så att stora fartyg skulle kunna nå vissa hamnar utmed floden.
- Statusen i Weser skulle "tendera att försämrats", men "utan att det leder till en ändring av statusklassen".
- Tillståndsmyndigheten gav tillstånd, men beslutet överklagades.
- Frågorna till EU-domstolen handlade om tolkningen av art. 4.1 RDV.



## 3.2 Prejudikatet

### Fråga 1

Ska försämringsförbudet tillämpas vid enskilda provningar?

### Svar

Ja.

(Medlemsstaterna är skyldiga att inte meddela tillstånd till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av status eller när uppnående av god ytvattenstatus äventyras.)

### Fråga 2

Vad utgör en försämring av status?

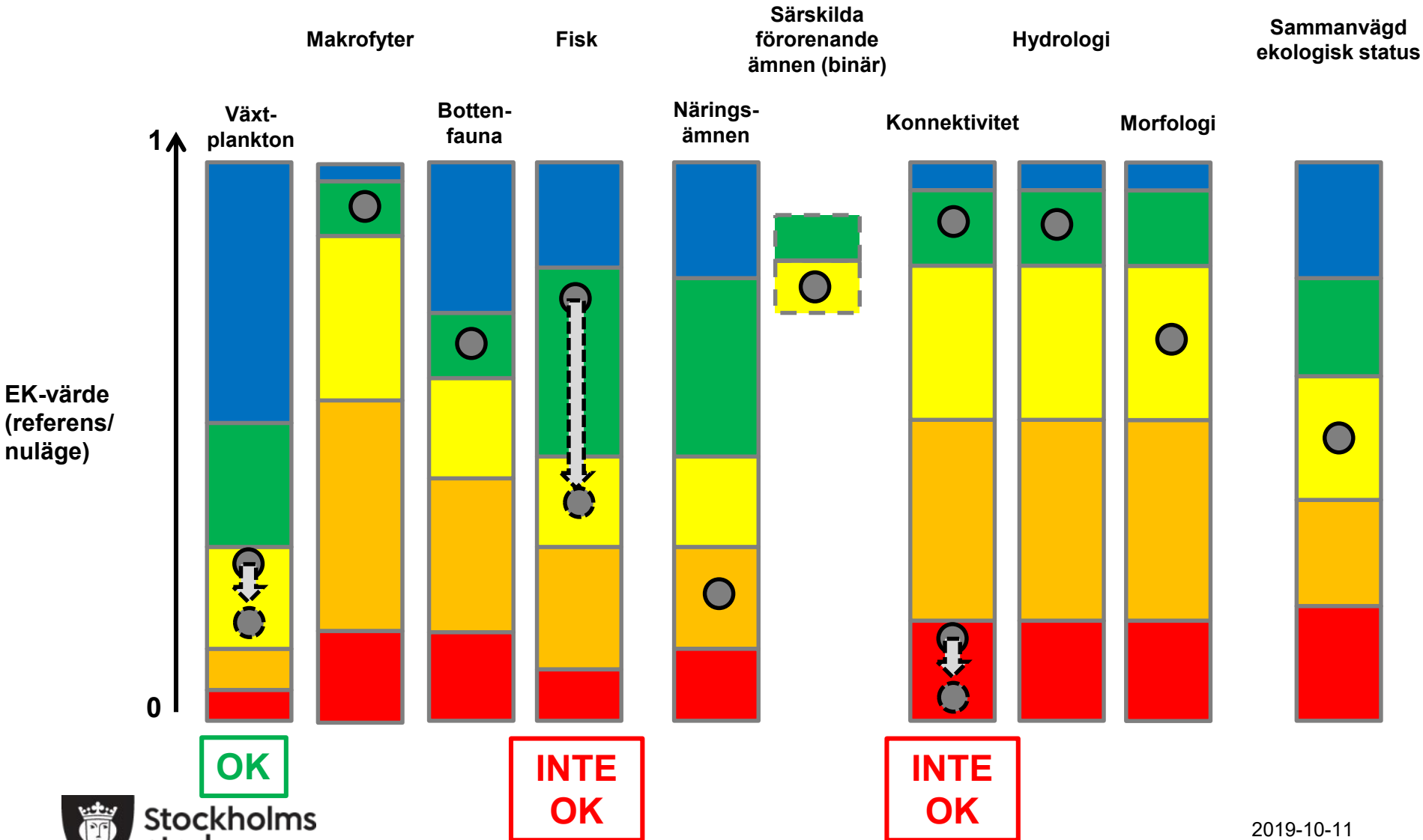
### Svar

Klassförsämring inom enskild kvalitetsfaktor.

(Gäller även om den sammanvägda statusen inte försämras. Totalförbud mot varje försämring i den sämsta klassen.)



# 3.3 Försämringsförbudet enligt Weserdomen



# 4 Svenska avgöranden

## 4.1 Övergripande slutsatser

- Hur Weserdomen skulle hanteras inom ramen för den svenska implementeringen spretade en hel del i underinstanser.
- Begränsad vägledning i MÖD-avgöranden, se dock Norvik (MÖD M 9616-14), Värö Bruk (MÖD M 8984-15), Näckån (MÖD M 6574-15), Fiskodlingsfallen (MÖD M 8673-15 mfl.), Långbjörns och Laseles kraftstationer (MÖD 2649-16 och 2650-16) samt Möndalsån (MÖD 2018:28)
- Ny lagstiftning sedan 1 jan 2019 har förtydligat rättsläget något, ffa. avseende hur normerna ska få genomslag i den enskilda prövningen.
- Mycket få avgöranden där en verksamhet eller åtgärd inte har bedömts som tillåten med hänvisning till Weserdomen

## 4.2 Norviksdomen (2015-10-30 MÖD M 9616-14)

Det underlag som ska utgöra utgångspunkt för bedömningen av en kvalitetsfaktors status ska vara representativt för vattenförekomsten som helhet



## 4.3 Svenska Kaolin (MÖD 2019-04-30 M 10717-17)

- Ansökan om tillstånd enligt 9 och 11 kap. MB för brytning av kaolinråvara i Svalövs kommun
- Ansökan avslogs av MÖD på en rad punkter, bla MKN för vatten:

*”Att tillåta ytterligare utsläpp av fosfor medför en risk för att normen god ekologisk status inte kan uppnås till 2027. De planerade utsläppen av fosfor kan därför inte tillåtas.”*



# 5. Nya regler i Miljöbalken

## 5.1 Bakgrund

- 2000 - Ramdirektivet för vatten
- 2007 - Pågående överträdelseärende mot Sverige (2007/2239)
- 2015 - Weserdomen
- 2017 - Promemorian "Vattenmiljö och vattenkraft" (M2017/01639/R)
- 2018 (januari) – Motiverat yttrande (2007/2239)
- 2018 (8 mars) – Lagrådsremiss "Vattenmiljö och vattenkraft" (M2018/00754/R)
- 2018 (22 mars) – Lagrådets yttrande
- 2018 (12 april) – Prop. 2017/18:243 "Vattenmiljö och vattenkraft"
- 2019 (1 januari) – Lagändringarna träder i kraft

## 5.2 Prop. 2017/18:243 ”Vattenmiljö och vattenkraft”

- Var egentligen en del av energiöverenskommelsen; MKN för vatten kom in sent i processen.
- Stort fokus på att skapa ett system för att förse vattenkraften med moderna miljövillkor. Mycket av lagstiftningen präglas av detta perspektiv.
- Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.

## 5.3 Sammanfattning av nya bestämmelser

- Materiella bestämmelser flyttas till/införs i 5 kap. MB
- Ny 5 kap. 4 § om MKN för vatten med försämrings- och äventyrandeförbud
- Art. 4.7 görs tillämplig i enskilda prövningar (4 kap. 11 § VFF)
- Skyldighet för VM att tillämpa RDV:s undantag
- Prövningsmyndigheter ska rådfråga VM om (i) normen förefaller vara fel och (ii) undantaget i art. 4.7 (4 kap. 11 § VFF) ska tillämpas (22 kap. 13 § samt 19 kap. 5 § 7 MB) (dock ej PBL-ärenden)
- Statlig kontroll av kommunala beslut om undantag (19 kap 3 a § MB)
- Inga följdändringar i PBL

## 5.4 Nya materiella bestämmelser i 5 kap. MB

- Försämringsförbudet och äventyrandeförbudet införs i en ny bestämmelse om MKN för vatten i 5 kap. 4 § MB.
- Regeringen bemyndigas meddela undantag från denna bestämmelse (art. 4.7 RDV; regleras i VFF)
- Undantagen från rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § st. 2-3 avseende gränsvärdesnormer flyttas till en ny 5 kap. 5 § MB och förtydligas gälla för "miljökvalitetsnormer som avses i 2 § första stycket 1 för annat än vatten".
- Rimlighetsavvägningen kvarstår i 2 kap. 7 §, men med ett nytt andra stycke som pekar på 5 kap. 4-5 §§.



## 5.4.1 Lagtext - Rimlighetsavvägning

### 2 kap. 7 §

Kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§.

## 5.4.2 Lagtext MKN för vatten

### 5 kap. 4 §

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

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

## 5.4.3 Tillämpning i praktiken

- Huvudregeln är fortfarande att normerna får genomslag vid en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB.
- Begränsas av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § MB.
- Bara om en verksamhet eller åtgärd riskerar att försämra statusen eller äventyra möjligheten att nå god status i en vattenförekomst aktualiseras den strängare bestämmelsen i 5 kap. 4 § MB.
- Innebär att MKN-vatten har blivit en tillåtlighetsfråga – dvs. det är VU:s ansvar att visa att en planerad verksamhet eller åtgärd inte riskerar att försämra eller äventyra statusen.
- Kommer vid prövningar att krävas betydligt mer underlag än tidigare.
- Oklart om 5 kap. 4 § kan tillämpas vid tillsyn, men har i praktiken sannolikt ingen avgörande betydelse.

## 5.4.4 Analys - LÅP och Kompensation

**”trots åtgärder för att minska sådan förorening eller störning från andra verksamheter”**

- Ska enligt specialmotiveringen innefatta såväl beslutade som planerade åtgärder
- Gör det möjligt att ta hänsyn till lokala åtgärdsprogram vid en bedömning av försämringsförbudet och äventyrandeförbudet
- Gör det sannolikt även möjligt att tillgodoräkna sig kompensationsåtgärder inom ramen för prövningen

# 5.5 Undantagen i RDV ska utnyttjas fullt ut

## Möjliga undantag:

- **Kraftigt modifierat eller konstgjort vatten**  
(KMOV/KV) (art. 4.3 RDV; 4 kap. 3 § VFF)
  - **Förlängda tidsfrister**  
(art. 4.4 RDV; 4 kap. 9 § VFF)
  - **Mindre stränga miljömål**  
(art 4.5 RDV; 4 kap. 10 § VFF)
  - **Tillfällig försämring (force majeure)**  
(art 4.6 RDV; 4 kap. 15 § VFF)
  - **Ny modifiering / ny verksamhet**  
(art 4.7 RDV; 4 kap. 11-13 §§ VFF)
- Vattenmyndigheterna ska (istället för "får") tillämpa de undantag och lägre ställda krav som direktivet medger (4 kap. 3, 9, 10 och 15 §§ VFF).
  - Införas en skyldighet för MMD m.fl. att hämta in yttrande från VM om normen är fel (22 kap. 13 § MB). Gäller enligt 19 kap. 5 § 7 även kommunala nämnder.
  - Möjlighet för regeringen att ändra en norm (4 kap. 14 § VFF).

## 5.6 Kopplingen till PBL

- Ändringarna medför inget behov av följdändring i PBL
- 5 kap. MB anses kunna tillämpas inom ramen för prövningar enligt PBL.
- Flera tunga remissinstanser (bl.a. Boverket och SKL) är av annan uppfattning.
- Regeringen ska tillsätta en utredning om hur frågor om MKN hanteras inom ramen för PBL
- Regeringen ska utreda frågan om möjligheten att inhämta yttrande från VM om normen förefaller vara fel.

# 6. MKN för vatten och detaljplaneprocessen

- **2 kap. 10 § PBL:** MKN för vatten ska följas vid planläggning och i andra ärenden
- Detaljplaner som strider mot försämringsförbudet eller äventyrandeförbudet får inte antas
- Dagvattenhantering, fysiska förändringar och materialval av störst betydelse
- Försämringsförbudet: Jämför med nollalternativet (Nacka MMD P 5614-16)
- Äventyrandeförbudet: Äventyrandet måste kunna kopplas till den aktuella detaljplanens påverkan. LÅP kan vara en lösning.
- Lösningar utanför detaljplaneområdet kan vara ok (Nacka MMD P 5614-16). Måste dock avse samma recipient (**art. 4.8 RDV** och **4 kap. 16 § VFF**)
- Kompensationsåtgärder inte reglerat i PBL. Torde dock vara möjligt (jfr. **5 kap. 4 § MB**; se även Miljökvalitetsnormer för vatten – En vägledning för fysisk planering i Stockholms län, 2011. s. 17)
- Risk för försämring/äventyrande = BMP = krav på strategisk miljöbedömning (Vänerns borg MMD P 4552-17)

## 6.1 MKN + PBL = moment 22

- **2 kap. 10 § PBL:** Vid planläggning och andra ärenden ska MKN följas.
- **11 kap. 10-11 §§ PBL:** Lst ska överpröva och upphäva en detaljplan som medför att MKN inte kan följas
- Endast planbestämmelser i **4 kap. PBL** är tillåtna
- Utrymmet för planbestämmelser kopplade till MKN är begränsat (ej LOD-lösning MÖD P 7238-13, ej krav på viss anläggning MÖD 2013:20, ej dagvattendamm MÖD P 10833-13 m.fl. osv.)
- MKN-vatten hanteras i planbeskrivning och dagvattenutredning som är oförbindande vid bygglov (jfr. **9 kap. 30 § PBL**)
- **2 kap. 10 § PBL** ska ej tillämpas på bygglov inom detaljplan (KR i Stockholm mål nr 6306-06; jfr. **9 kap. 30 § PBL**)
- **2 kap. 10 § PBL** gäller inte heller för bygglov enligt gamla detaljplaner (ska istället upphävas enl. prop. 1997/98:90 s. 163)



## 6.1.1 ...och det är knappast någon nyhet

**Boverket:** ”PBL ställer krav på att detaljplanerna ska följa MKN, samtidigt som kommunen ofta upplever att den inte har de verktyg som behövs för att reglera de åtgärder som krävs för att MKN ska kunna följas.”

*”Det är angeläget med en översyn av miljökvalitetsnormers reglering i PBL” (SOU 2005:77 Del 1 s. 337 / Del 3 s. 985)*

→ prop. 2006/07:98 s. 9

→ prop. 2006/07:122 s. 25

→ prop. 2017/18:243 s. 161

→ Men ännu ingen översyn...

## 6.2 Några svenska avgöranden

**Nacka MMD 2017-01-30 P 5614-16**

**Växjö MMD 2017-02-01 P 4218-15**

**Vänersborg MMD 2018-10-25 P 4552-17**

**Nacka MMD 2019-04-03 P 4553-18**

**Nacka MMD 2019-05-16 P 2447-19**

# Frågor?

**Albin Ring**

Förvaltningsjurist, Miljöförvaltningen Stockholm

[albin.ring@stockholm.se](mailto:albin.ring@stockholm.se)