

PM

Analys av Weserdomen

I Miljödepartementets promemoria Vattenkraft och Vattenmiljö föreslås att det vid prövning av ny eller ändrad verksamhet ska göras en tvådelad prövning, dels om verksamheten innebär en försämring av statusen och om så inte är fallet om verksamheten innebär att uppnåendet av miljömålet god status äventyras. Enligt promemorian följer den tvådelade prövningen av EU-domstolens beslut i mål C-461/13 (Weserdomen) som har behandlat frågan om hur icke-försämringskravet i ramdirektivet för vatten¹ ska tolkas samt vilken betydelse som det ska ha i en enskild prövning. Nedan analyseras huruvida Weserdomen innebär ett krav på den tvådelade prövning som promemorian ger uttryck för.

Weserdomen gäller en begäran om förhandsavgörande där EU-domstolen hade att avgöra två principiella frågor. Först huruvida art 4.1 i-iii ska tolkas så att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt, när projektet kan orsaka en försämring av statusen eller äventyra uppnående av en god status hos en ytvattenförekomst, med förbehåll för att undantag kan meddelas? Den andra frågan gällde huruvida begreppet "försämring av statusen" i art 4.1 i ska tolkas så, att det endast omfattar förändringar som medför en klassificering av vattenförekomst i en lägre klass i den mening som avses i bilaga V i ramdirektivet (*statusklassteorin*), eller om begreppet omfattar varje förändring av vattenförekomsten (*status quo-teorin*). EU-domstolen behövde alltså ta ställning till vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av huruvida det föreligger en sådan försämring av ytvattenförekomstens status som kunde vara förbjuden enligt icke-försämringskravet.

Tolkningen av icke-försämringskravet tar således avstamp i vilken av dessa teorier, statusklassteorin eller status quo-teorin, som ska tillämpas vid bedömningen av vad som utgör en försämring enligt art 4.1 i.² Enligt statusklassteorin föreligger en försämring av statusen först när den övergripande statusen klassificeras med en lägre klass, t.ex. god ytvattenstatus försämras till måttlig ytvattenstatus. Den andra teorin, status quo-teorin, menar att begreppet försämring avser varje modifiering av vattenmassornas status. För att EU-domstolen ska kunna definiera begreppet försämring var EU-domstolen således tvungen att välja en av ovanstående teorier som grund för vad som utgjorde en försämring. Valet av teori var avgörande för hur försämringsförbudet ska tolkas.

För att välja teori utgår domstolen för klassificeringsförfarandet enligt ramdirektivets bilaga V. Klassificering av ytvattenstatus sker där enligt principen om "one out -all out" vilket innebär att den sämst klassificerade kvalitetsfaktorn är avgörande för en vattenförekomsts övergripande klassificering. Om en kvalitetsfaktor är klassificerad som måttlig och övriga kvalitetsfaktorer är klassificerade som goda kommer vattenförekomstens övergripande ekologiska status att vara måttlig. Om klassteorin skulle tillämpas innebär principen om "one out -all out" att alla kvalitetsfaktorer som hade god status skulle kunna sänkas till måttlig status utan att det skulle innebära en otillåten försämring enligt art 4.1 i eftersom bestämmelsen syftar till den övergripande statusen. Enligt EU-domstolen skulle en tillämpning av statusklassteorin leda till en försvagning av skyddet för vattenförekomster som ingår i högre klasser.³ Enligt generaladvokat Jääskinens förslag till avgörande framgår det

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område art 4.1 i.

² Generaladvokatens förslag till avgörande 90.

³ Weserdomen 65.

tydligt att om begreppet försämring skulle bedömas utifrån statusklassteorin kommer otaliga modifieringar av kvalitetsfaktorernas status inte anses som försämringar, vilket enligt honom *äventyrar* genomförandet av ramdirektivets mål.⁴ Vidare anför generaladvokaten att "om begreppet försämring tolkas i förhållande till en kvalitetsfaktor eller ämne, bevarar förbudet mot försämring hela sin ändamålsenliga verkan, eftersom det omfattar varje förändring som skulle *äventyra genomförande av det huvudsakliga målet med ramdirektivet*".⁵ Det sistnämnda hänvisar EU-domstolen till när de konstaterar att förbudet bibehåller sin ändamålsenliga verkan om begreppet försämring tolkas i förhållande till en enskild kvalitetsfaktor eller ett ämne, eftersom det då omfattar varje förändring som skulle kunna *äventyra genomförandet av det huvudsakliga målet med ramdirektivet*.⁶ Det huvudsakliga målet är att alla ytvattenförekomster ska uppnå god status 2015. Med hänsyn till ovanstående ansåg både EU-domstolen och generaladvokaten att begreppet försämring ska tolkas utifrån status quo-teorin. Motiveringen i EU-domstolens dom om att en ny verksamhet inte får vara ägnad att försvåra motiverar således domstolens val av status quo-teorin och är inte ett självständigt krav i sig.

Eftersom förbudet i 4.1 i gäller den övergripande statusen av en ytvattenförekomst anser EU-domstolen att tolkningen av försämringsförbudet även ska göras utifrån skyldigheten att förbättra och återställa alla ytvattenförekomster och väljer således status quo-teorin, vilket bör anses klart i och med skrivningen "även om denna försämring av kvalitetsfaktorn inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet".⁷

Stöd för att så är fallet kan även utläsas ur EU-domstolens skrivningar i domen gällande frågan om vad som ska anses utgöra en försämring. EU-domstolen anser att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrade med en klass, även om denna försämring av kvalitetsfaktorn inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet.⁸ Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga däremot redan befinner sig i den lägsta klassen ska enligt EU-domstolen varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en försämring av statusen hos en ytvattenförekomst i den mening som avses i ramdirektivets art 4.1 i. Detta ställningstagande om att varje försämring av en kvalitetsfaktor som är klassificerad i den lägsta klassen är att anse som en försämring av statusen hade varit onödigt om domstolen ansåg att även försämringar inom klassgränserna skulle vara förbjudna om de *äventyrar uppnåendet av miljömålet*. I annat fall skulle varje försämring vara otillåten även för kvalitetsfaktorer klassificerade som otillfredsställande eller måttliga. Det är istället tydligt att EU-domstolen anser att försämring inom en klassgräns i övriga klasser är tillåtna och inte anses innebära att det *äventyrar uppnåendet av direktivets mål*.

Om EU-domstolen hade avsett att även försämringar av en kvalitetsfaktor inom en klass skulle kunna anses *äventyra uppnåendet av god status*, skulle EU-domstolens inledande bedömning av vad som utgör en försämring bli irrelevant, eftersom varje sådan försämring i sig hade *äventyrat uppnåendet av ramdirektivets mål* och därmed hade varit förbjuden.

Tolkningen att varje försämring av enskilda kvalitetsfaktorer står i strid med icke-försämringskravet och att sådana försämringar *äventyrar uppnåendet av ramdirektivets miljömål om god status* kommer sannolikt att medföra ett behov av en relativt frekvent tillämpning av undantagsbestämmelsen i art 4.7 i ramdirektivet för vatten. Något som EU-domstolen pekar på i sin dom.⁹

Sammanfattningsvis får det anses klart att EU-domstolens beslut bör tolkas så att förbudet mot försämring i art 4.1 i innebär att den övergripande statusen för en ytvattenförekomst inte

⁴ Generaladvokatens förslag till avgörande 103.

⁵ Generaladvokatens förslag till avgörande 105.

⁶ Weserdomen 66.

⁷ Weserdomen 70

⁸ Weserdomen domslut 2)

⁹ EU-domstolen refererar till undantagsmöjligheten 12 ggr i domen, bl.a. i 29, 48, 50, 51

får försämras över en klassgräns, t.ex. från måttlig ekologisk status till otillfredsställande, men att medlemsstaternas skyldighet att skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster medför att förbudet även ska omfatta försämringar över en klassgräns för enskilda kvalitetsfaktor eller ämne eftersom sådan försämring kommer äventyra uppnåendet av ramdirektivets huvudsakliga mål, god status. Försämring av en kvalitetsfaktor inom en klassgräns ska således inte anses äventyra uppnåendet av målet och någon tvådelad prövning ska inte göras.