

Til:

EFTA Surveillance Authority
Rue Belliard 35 B-1040 Brussel,
Belgia registry@eftasurv.int

Fra:

Håvard Skallerud
Harriet Backersvei 2,
1415 Oppegård
Norge
Havard.skallerud@icloud.com (+47 99011245)

18. mai 2026 Oslo

**KLAGE TIL EFTA SURVEILLANCE AUTHORITY (ESA) –
SYSTEMATISK FEILANVENDELSE AV FORRINGELSESFORBUDET ETTER
VANNDIREKTIVET ARTIKKEL 4(1)(A)(I) I NORGE**

Executive summary

Denne klagen gjelder en systematisk feil i Norges gjennomførings- og anvendelsespraksis av forringelsesforbudet i vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i) (direktiv 2000/60/EF- «WFD»), gjennomført i vannforskriften §§ 4 og 12.

EU-domstolen fastslo i storkammerdom av 1. juli 2015 i sak C-461/13 (*Weser*) to rettslige tester for når det foreligger «forringelse av tilstanden» i en overflatevannforekomst.

Norge anvender en avvikende standard som ikke lar seg forene med *Weser*-dommen. Avviket har sin bakgrunn i Klima- og miljødepartementets veiledning av 9. juli 2021, som legger til grunn og gir styrende føringer for det som i denne klagen betegnes som «klassefall-logikken», nemlig at forringelse etter forskriften kun anses å foreligge dersom vannforekomsten går over fra én tilstandsklasse til en annen.

Denne standarden ble uttrykkelig avvist av EU-domstolen i *Weser*. Videreføringen i 2021-veiledningen er særlig betenkelig fordi den samme veiledningen eksplisitt viser til CIS Guidance Document No. 36 (2017), som gjengir begge *Weser*-testene korrekt, uten at dette har ført til korrigering av den rettslige terskelen for forringelse i veiledningen.

Klassefall-logikken innebærer at terskelen for å konstatere «forringelse» legges høyere enn det som følger av vanndirektivet og *Weser*-dommen. Som følge av dette identifiseres ikke forringelse i tilfeller hvor den etter direktivet faktisk foreligger. Den obligatoriske avslagsplikten etter artikkel 4(1)(a)(i) utløses dermed ikke, og unntaksregimet i artikkel 4 (7) bringes ikke til anvendelse. Resultatet er at direktivets todelte system for forringelsesvurdering i praksis settes ut av spill.

I kapittel IV i klagen dokumenteres feilen i ti avgjorte forvaltningsvedtak på tvers av to sektorer (vannkraft og akvakultur) og to kompetente myndigheter over en periode på ni år, samt dens reproduksjon i søknadsgrunnlagene for tre pågående saker. Bevisene etablerer en generell og konsistent administrativ praksis av den art som ESA og EU-domstolen har anerkjent som egnet til å utgjøre et vedvarende brudd på EØS-rettslige forpliktelser.

Klagen er selvstendig i forhold til ESA sak 86194, som gjelder Norges gjennomføring og anvendelse av unntaksregimet i artikkel 4(7), direktivets trinn 2.

Til tross for langvarig dialog med ESA siden 2011, og etter EU-domstolens avklaring av forringelsesbegrepet i Weser-dommen i 2015, er en EØS-stridig terskel for hva som anses som «forringelse» etter artikkel 4(1)(a)(i) fortsatt operativ i norsk forvaltningspraksis.

I. INNLEDNING

I.1 Klagetema

Denne klagen gjelder en systematisk feil i Norges gjennomføring og anvendelse av WFD artikkel 4(1)(a)(i), slik dette er gjennomført i norsk rett gjennom forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006 nr. 1446 («vannforskriften»).

Feilen består i at norske myndigheter, gjennom offisiell veiledning av departement og etterfølgende forvaltningspraksis, anvender en terskel for «forringelse» som er uforenlig med EU-domstolens bindende tolkning i *Weser*.

I.2 Avgrensning mot ESA sak 86194

ESAs vedtak 081/26/COL av 23. april 2026 (sak 86194) gjelder gjennomføringen og anvendelsen av artikkel 4(7) i vanndirektivet, herunder Norges mangelfulle implementering og bruk av bestemmelsen i saker om deponering av gruveavfall i vannforekomster.

Foreliggende klage angår et selvstendig og forutgående spørsmål i direktivets system, nemlig trinn 1 om hvorvidt det foreligger en «forringelse». Dersom det foreligger en forringelse, må man over i trinn 2 hvor det må avgjøres om en «forringelse» likevel kan tillates. ESAs nylige vedtak omfatter trinn 2.

En feil i trinn 1 utelukker i praksis anvendelsen av trinn 2. Tillatelse gis uten at artikkel 4(7)-regimet utløses. Feilen i trinn 1 er dermed mer fundamental. De to sakene er komplementære og gjelder ulike trinn i direktivets system.

I.3 Den strukturelle feilen

Norsk forvaltningspraksis opererer med en terskel for «forringelse» etter vannforskriften § 4 som knytter plikten til å foreta en § 12-vurdering til om en vannforekomst faller én eller flere klasser i sin samlede klassifisering («klassefall-logikken»). Denne tilnærmingen har sin bakgrunn i Klima- og miljødepartementets veiledning, som legger til grunn at forringelse forutsetter klassefall. Veiledningen er ikke rettslig bindende, men legger i praksis avgjørende føringer for offentliges myndigheters rettsanvendelse, slik dette kommer til uttrykk i en konsistent forvaltningspraksis. Norge anvender dermed fortsatt en klassebasert terskel som EU-domstolen uttrykkelig avviste i Weser-dommen i 2015.

II. RETTSLIG RAMME

II.1 Forringelsesforbudet og Weser-standardens to tester

I WFD artikkel 4(1)(a)(i) er medlemslandene pålagt følgende:

«Member States shall implement the necessary measures to prevent deterioration of the status of all bodies of surface water, subject to the application of paragraphs 6 and 7 and without prejudice to paragraph 8».

Bestemmelsen etablerer gjennom EU-domstolens tolkning i *Weser* (avsnitt 44 og 50) en hovedregel om at statene er forpliktet til å nekte tillatelse for prosjekter som kan medføre forringelse av tilstanden til en overflatevannforekomst.

Weser-dommen fastslo videre de to rettslig operative testene for hva som utgjør «forringelse» etter artikkel 4(1)(a)(i):

Test 1 – kvalitetselement-testen (premiss 69):

«there is 'deterioration of the status' of a body of surface water [...] as soon as the status of at least one of the quality elements, within the meaning of Annex V to Directive 2000/60, falls by one class, even if that fall does not result in a fall in classification of the body of surface water as a whole.»

Test 2 – laveste klasse-regelen (premiss 69):

«However, if the quality element concerned, within the meaning of that annex, is already in the lowest class, any deterioration of that element constitutes a 'deterioration of the status' of a body of surface water, within the meaning of Article 4(1)(a)(i).»

Begge testene gjentas i premiss 70 og innebærer at det foreligger «forringelse» dersom:

1. minst ett kvalitetselement faller én klasse, eller
2. et element i laveste klasse forverres ytterligere.

Domstolen presiserte i avsnitt 63 at en standard knyttet til samlet tilstandsklasse ville innebære at «waters in the lowest class being excluded from the scope of the obligation to prevent deterioration of their status». Med dette avviste domstolen uttrykkelig det som i denne klagen betegnes som «klassefall-logikken».

Weser-standarden er bekreftet i sak C-535/18 (Land Nordrhein-Westfalen, 2020), hvor det ble fastslått at kompetente myndigheter, før de treffer vedtak, må kontrollere om et tiltak kan ha negative virkninger for vannforekomster i strid med kravene i vanndirektivet artikkel 4. Terskelen for å konstatere brudd på forringelsesforbudet skal være «så lav som mulig» (C-535/18, avsnitt 101; C-525/20, avsnitt 37). Weser-dommens premiss 67 fastslo at terskelen «must be low», og dette ble skjerpet til «as low as possible» i etterfølgende praksis.

I sak C-525/20 (France Nature Environnement, 2022) fastslo EU-domstolen at forpliktelsen til å hindre forringelse av tilstanden til overflatevannforekomster også gjelder midlertidig forringelse. Det faktum at artikkel 4(6) oppstiller et unntak for slik forringelse bekrefter at artikkel 4(1)(a)(i) forbyr den (avsnitt 32). Domstolen presiserte at «any deterioration of the status of a body of water, even if temporary, transitory or short-term, must be avoided» (avsnitt 39), og at en forringelse av

forutsigbar varighet på måneder eller år ikke kan tillates uten at vilkårene i artikkel 4(7) er oppfylt (avsnitt 41).

Plikten til å gjennomføre en forhåndsvurdering av hvert enkelt kvalitetselement er ikke bare en materiell plikt som følger av C-461/13 (Weser), men er av EFTA-domstolen fastslått å være en ubetinget prosessuell forutsetning for å gi tillatelse. I dom av 16. desember 2025 (E-7/25) fastslo EFTA-domstolen at *artikkel 4 i vanndirektivet er til hinder for at et prosjekt som kan påvirke statusen til en vannforekomst, tillates, uten at det på forhånd er gjennomført en klassifisering og statusvurdering av den berørte vannforekomsten i samsvar med kriteriene i direktivet*. Domstolen presiserte at *dersom en slik klassifisering ikke er gjennomført i samsvar med vanndirektivets forpliktelser, må unntakelsen rettes opp før det kan gis tillatelse etter artikkel 4(7)*. En tillatelse gitt på grunnlag av en aggregert tilstandsklassevurdering, uten vurdering på kvalitetselementnivå, tilfredsstiller ikke kravet til forhåndsvurdering slik E-7/25 oppstiller det.

Forringelsesforbudet i artikkel 4(1)(a)(i) er ikke absolutt. Artikkel 4(6) og artikkel 4(7) oppstiller uttømmende unntak som under strenge vilkår kan tillate forringelse eller manglende måloppnåelse. Formålet med artikkel 4(7) er å skape rammene for unntak fra den generelle forpliktelsen til å hindre forringelse av tilstanden til overflatevannforekomster.

Direktivet med EU-domstolens tolkninger er bindende for EØS-statene etter EØS-avtalen artikkel 6. For dommer avsagt av EU-domstolen etter signering av EØS-avtalen (1992) følger dette også av ODA-avtalen artikkel 3 (2) og homogenitetsprinsippet.

II.2 Sammenhengen mellom forringelsesvurderingen og unntaksregimet

EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i sak E-13/24 gjaldt tolkningen av «overriding public interest» etter artikkel 4(7)(c). Uttalelsen bekrefter at unntaksregimet i artikkel 4(7) skal tolkes strengt og forutsetter en konkret og fullstendig vurdering av tiltakets miljømessige konsekvenser opp mot de påberopte samfunnsinteressene.

Dersom terskelen for å konstatere forringelse anvendes feil (trinn 1), vil forringelsesvurderingen enten helt utebli eller bli gjennomført på et utilstrekkelig grunnlag. Konsekvensen er at tiltakets miljølemper ikke kartlegges og vurderes på kvalitetselementnivå, slik direktivet forutsetter. Unntaksregimet (trinn 2) får da ikke den funksjonen det er ment å ha som kontrollmekanisme for tiltak som medfører forringelse, og direktivets system settes dermed til side.

II.3 Gjennomføring i norsk rett

Vannforskriften § 4 gjennomfører WFD artikkel 4(1)(a)(i) og (ii). Bestemmelsen fastslår at «[t]he status of surface water shall be protected against deterioration, improved, and restored with the aim that the water bodies shall have at least good ecological and good chemical status, in accordance with the classification in Annex V.»

Bestemmelsen innebærer en hovedregel om at forvaltningen ikke kan tillate tiltak som medfører forringelse av en vannforekomsts tilstand, eller som setter i fare oppnåelsen av minst god tilstand.

Forskriften inneholder ingen nærmere definisjon av hva som utgjør en forringelse av en vannforekomst.

Vannforskriften § 12 åpner for at ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst kan gjennomføres selv om dette medfører at miljømålene i §§ 4–7 ikke nås eller at tilstanden forringes. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 4(7) i vanndirektivet.

Unntaksregimet i artikkel 4(7) utgjør direktivets trinn 2, og forutsetter at det først er konstatert forringelse etter artikkel 4(1) (trinn 1).

II.4 EØS-rettslige forpliktelser

Etter EØS-retten gjelder det strenge krav til gjennomføringen av direktiver. Bestemmelsene må gis en utforming som har «unquestionable binding force» og den «specificity, precision and clarity» som rettssikkerhetsprinsippet krever. Det er ikke tilstrekkelig at direktivet etterleveres i praksis; statene må sikre dets fulle gjennomslag «not only in fact, but also in law» (sak C-131/88 *Commission v Germany* og C-96/95 *Commission v Ireland*). Etter EØS-avtalen artikkel 3 plikter statene videre å treffe alle nødvendige tiltak for å oppfylle sine forpliktelser, og å avstå fra tiltak som kan sette avtalens mål i fare. Både ESA og EU-domstolen anerkjenner at en konsistent administrativ praksis i strid med EØS-rettslige forpliktelser kan utgjøre et «persistent breach» selv uten at den nasjonale lovteksten selv er direkte i strid med direktivet.

Den praksis som er dokumentert i denne klagen oppfyller ikke disse kravene. Tvert imot viser den at Norge gjennom en veiledning fra KLD og etterfølgende forvaltningspraksis har etablert og opprettholdt en rettslig terskel for forringelse som avviker fra den bindende tolkningen fastsatt i *Weser-dommen*. Dette innebærer at direktivet verken er korrekt gjennomført eller anvendt i praksis.

Samlet sett utgjør dette et klart og vedvarende brudd på Norges forpliktelser etter vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i) og lojalitetsplikten etter EØS-avtalen artikkel 3.

III. SVIKTEN: KLASSEFALL-LOGIKKEN I KLDs VEILEDNING

III.1 Innholdet i veiledningen

KLD ga 23. februar 2015 en veiledning om anvendelsen av vannforskriften § 12.

I pkt. 3.1 heter det:

«I vannforskriften er den økologiske tilstanden uttrykt som klassene svært god, god, moderat, dårlig og svært dårlig. Det er kun forringelser der man går fra en klasse til en annen som innebærer en 'forringelse' i bestemmelsens forstand, og som medfører at virksomheten må vurderes etter § 12.»

Veiledningen ble revidert 9. juli 2021. Punkt 3.1 viderefører den identiske formuleringen for hva som utgjør forringelse i forskriftens forstand. Veiledningen oppstiller dermed en rettslig terskel hvor «forringelse» kun anses å foreligge dersom vannforekomsten skifter tilstandsklasse. «Klassefall-logikken» ble dermed videreført i 2021.

Bilag 1: Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 av 23. februar 2015

Bilag 2: Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 av 9. juli 2021

Veiledningens tilleggsuttalelse om at den negative påvirkningen må «være av en viss varighet for at det skal være snakk om en 'forringelse'» er også i strid med direktivet, se EU-domstolens dom i *France Nature Environnement* (C-525/20).

III.2 Kilden til feilen og bevisst videreføring

Klassefall-logikken stammer fra CIS Guidance Document No. 20 fra 2009, utarbeidet før Weser-dommen. Både 2015-veiledningen og den reviderte 2021-veiledningen bygger på dette dokumentet. Dette fremkommer gjennom en fotnotehenvvisning i veiledningen, uten at forholdet til den etterfølgende rettsutviklingen er redegjort for i den reviderte utgaven.

2021-veiledningen side 1 viser imidlertid også eksplisitt til CIS Guidance Document No. 36 fra 2017, som i pkt. 3.4 gjengir Weser-testene korrekt. CIS-dokument nr. 36 gir dermed ikke grunnlag for noen videreføring av «klassefall-logikk».

KLD sin siste veileder viser dermed til korrekt CIS Guidance Document innledningsvis i veiledningen, men opprettholder samtidig en definisjon for «forringelse» i pkt. 3.1 som er uforenlig med *Weser* og CIS Guidance Document No. 36, uten begrunnelse. Dette kan ikke forklares med manglende kjennskap til rettstilstanden. Det tilsier at klassefall-logikken er videreført til tross for kjent rettstilstand.

III.3 Nasjonal rettspraksis er avgrenset til artikkel 4(7)

Borgarting lagmannsretts dom av 12. august 2025 (LB-2024-36660) gjelder vurderingen av om vilkårene for unntak fra forringelsesforbudet er oppfylt, det vil si trinn 2 i direktivets system. Staten har anket avgjørelsen til Høyesterett og ankeforhandlingen ble gjennomført i Høyesterett 27. april – 5. mai 2026, men dom er ennå ikke avsagt.

Denne klagen retter seg mot et forutgående og selvstendig spørsmål: terskelen for hva som utgjør «forringelse av tilstanden» etter artikkel 4(1)(a)(i), som avgjør om artikkel 4(7) i det hele tatt kommer til anvendelse. Dette spørsmålet prøves ikke i den nasjonale rettsbehandlingen og vil ikke bli adressert gjennom den. Norske domstoler har ikke behandlet trinn 1-spørsmålet.

III.4 Konsekvensen: den rettslige feilen

Klassefall-logikken innebærer at det anvendes en feil terskel for forringelse, og har dermed følgende rettslige konsekvenser:

- (i) Den obligatoriske forhåndsvurderingen av om et prosjekt kan medføre forringelse av tilstanden til berørte vannforekomster gjennomføres ikke på korrekt grunnlag. Tiltakets miljøpåvirkning på kvalitetselementnivå blir ikke tilstrekkelig identifisert og vurdert.
- (ii) Forbudet mot å gi tillatelse til prosjekter som kan medføre forringelse anvendes ikke i samsvar med direktivet.
- (iii) Unntaksregimet i artikkel 4(7) bringes ikke til anvendelse i tilfeller hvor det etter Weser-standarden skulle vært vurdert.
- (iv) Tillatelser gis i praksis uten at kravene i artikkel 4(1)(a)(i) er korrekt anvendt, noe som i praksis har medført at et betydelig antall tillatelser på tvers av sektorer er i strid med Norges EØS-rettslige forpliktelser.

IV. KONKRETE EKSEMPLER PÅ DEN SYSTEMATISKE SVIKTEN

IV.1 Vedtak fra NVE

IV.1.1 Nedre Fiskumfoss kraftverk, Namsen (NVE-vedtak 5. desember 2016)

NTE Energi AS søkte om å øke installert effekt fra 39 til 90 MW og maksimal slukeevne fra 135 til 300 m³/s ved Nedre Fiskumfoss kraftverk i Grong kommune. Namsenvassdraget er ett av Norges 52 nasjonale laksevassdrag.

NVE legger til grunn på side 12 at vannforekomsten har moderat økologisk tilstand, og uttaler at tiltaket ikke vil medføre «endring av den økologiske tilstanden», og at vurdering etter vannforskriften § 12 derfor ikke er relevant.

Formuleringen er tvetydig, men NVEs begrunnelse viser at vurderingen er foretatt på et aggregert nivå, hvor det avgjørende er om den samlede tilstandsklassen endres. Det foretas verken en identifikasjon eller en vurdering av berørte kvalitetselementer, og det vurderes heller ikke om tiltaket kan medføre forringelse innenfor samme tilstandsklasse.

Dette er ikke i samsvar med vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i), hvor det avgjørende er om tiltaket medfører forringelse av ett eller flere kvalitetselementer, uavhengig av om den samlede tilstandsklassen endres. Ved hverken å identifisere kvalitetselementer eller vurdere forringelse på dette nivået, anvender NVE en uriktig rettslig terskel.

Som følge av dette foretas heller ingen vurdering etter vanndirektivet artikkel 4 (7) (vannforskriften § 12). Den obligatoriske forringelsesvurderingen er dermed ikke gjennomført.

Det bemerkes også at konsekvensutredningen som ligger til grunn for vedtaket bygger på en generell vurdering av verdi og påvirkning, uten analyse av kvalitetselementer, og derfor ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for vurdering etter artikkel 4(1)(a)(i).

Bilag 3: Vedtak av NVE - Nedre Fiskumfoss

IV.1.2 Rottenvik kraftverk (NVE-vedtak 12. september 2022)

NVE ga 12. september 2022 konsesjon til økt slukeevne ved Rottenvik kraftverk med den begrunnelse at «etter vår vurdering vil ikke det planlagte tiltaket medføre endring av økologisk potensial i noen av vannforekomstene. Det er dermed ikke relevant med en vurdering etter vannforskriften § 12», jf. vedtaket side 4.

Formuleringen er i utgangspunktet tvetydig, men NVEs begrunnelse viser at vurderingen er knyttet til om tiltaket medfører endring i vannforekomstens samlede økologiske potensial. Samtidig identifiseres konkrete miljøpåvirkninger, herunder redusert overløpsfrekvens, temperaturendringer og endringer i bunndyrhabitat.

Det foretas imidlertid ingen vurdering av hvordan disse påvirkningene slår ut på de enkelte kvalitetselementene, eller om de kan medføre forringelse innenfor en samlet tilstandsklasse.

En slik tilnærming er ikke i samsvar med *Wesers* definisjon av forringelse.

Som følge av denne tilnærmingen foretar NVE heller ikke en selvstendig vurdering etter vannforskriften § 12. Forringelsesvurderingen er dermed ikke gjennomført i samsvar med direktivet.

Statsforvalterens høringsuttalelse bygger på samme tilnærming ved å knytte terskelen til «vesentlige endringer», uten vurdering av forringelse på kvalitetsselementnivå, jf. vedtaket side 2.

Bilag 4: Vedtak fra NVE – Rottenvik kraftverk

IV.1.3 Nye Tussa kraftverk, Volda – NVE sak 202503336-5 (vedtak 13. juni 2025)

I konsesjonsplikt vurderingen av 13. juni 2025 konkluderer NVE at utbygging av Nye Tussa kraftverk, der slukeevnen mer enn dobles fra 11 til 26 m³/s, ikke er konsesjonspliktig, og at vannforskriften § 12 ikke er relevant. Om vannforekomst Tyssa skriver NVE på side 10:

«Reguleringa utan minste vassføring har stor påverknad på sjøaurebestanden i elva og bestanden er vurdert som svært dårleg. [...] Etter vår vurdering vil ikkje utbygging av Nye Tussa kraftverk endre økologisk potensial i vassførekomstane. Det er dermed ikkje relevant med ei vurdering etter vassforskrifta § 12.»

Dette er igjen bruk av klassefall-logikken. NVE legger avgjørende vekt på at tiltaket ikke endrer samlet økologisk potensial, og avstår på dette grunnlaget fra vurdering etter vannforskriften § 12.

Samtidig legger NVE til grunn at det biologiske kvalitetselementet fisk er i svært dårlig tilstand, uten å vurdere om tiltaket medfører ytterligere forringelse av dette elementet (hvor Weser test 2 er avgjørende) eller hvordan øvrige kvalitetselementer påvirkes av den betydelige økningen i slukeevne (Weser test 1).

Forringelsesvurderingen er dermed ikke gjennomført i samsvar med direktivet, til tross for at Statsforvalteren dokumenterer omfattende miljøpåvirkning, herunder sterkt redusert vannføring, svekket fiskeproduksjon og en svært dårlig sjøaurebestand, og uttrykkelig advarer mot ytterligere reduksjon i vannføring.

Bilag 5: NVE vedtak 13. juni 2025, sak 202503336-5

IV.1.4 Grødemfoss og Honnefoss kraftverk, Eigersund – NVE sak 202304018-11 (vedtak 12. september 2025)

I konsesjonsplikt vurderingen av 12. september 2025 konkluderer NVE med at oppgradering og utvidelse av Grødemfoss og Honnefoss kraftverk i Grødemelva ikke utløser konsesjonsplikt, og at vannforskriften § 12 ikke kommer til anvendelse.

Rogaland fylkeskommunes høringsuttalelse identifiserer samtidig mangel på vannføring som en sentral flaskehals for fiskeproduksjon i vassdraget.

NVE legger likevel til grunn at «etableringen av nye kraftverk ... ikke [vil] medføre forringelse av den økologiske tilstanden ...» og konkluderer på denne bakgrunn at § 12 ikke er relevant, se vedtaket side 10. Begrunnelsen er således knyttet til om tiltaket påvirker den samlede økologiske tilstanden i vannforekomstene.

Det fremgår imidlertid av vedtaket at tiltaket innebærer betydelige endringer i vannføringsregimet, herunder en reduksjon i antall overløpsdager fra 31 til 9 ved Grødemfoss og fra 10 til 0 ved Honnefoss. Slike endringer er av direkte betydning for hydromorfologiske og biologiske forhold som inngår i vurderingen av økologisk tilstand.

NVE foretar likevel ikke noen analyse av hvordan disse påvirkningene slår ut på de enkelte kvalitetselementene. Det vurderes heller ikke om tiltaket kan medføre forringelse etter tersklene i vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i) (vannforskriften § 4), herunder om et kvalitetselement faller én klasse eller, dersom det allerede befinner seg i laveste klasse, forringes ytterligere.

Dette er særlig påtakelig for den berørte vannforekomsten som er klassifisert med dårlig økologisk potensial. I slike tilfeller vil forringelse av kvalitetselementer kunne skje uten at den samlede tilstandsklassen endres, og en vurdering utelukkende knyttet til samlet klassifisering er derfor ikke tilstrekkelig.

NVEs vurdering bygger dermed på en uriktig rettslig terskel, idet forringelsesforbudet i praksis knyttes til endringer i samlet økologisk tilstand, uten en selvstendig vurdering på kvalitetselementnivå. Som følge av dette konstateres det ikke forringelse i samsvar med vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i), og det foretas heller ingen vurdering etter artikkel 4(7) (vannforskriften § 12). Den obligatoriske forringelsesvurderingen etter artikkel 4(1)(a)(i) er dermed ikke gjennomført.

Bilag 6: NVE vedtak 12. september 2025, sak 202304018-11

IV.1.5 Nea og Tya kraftverk, Tydal – NVE sak 202423031-9 (vedtak 12. mars 2026)

NVE konkluderer i vedtak av 12. mars 2026 at økning i slukeevne fra 70 til 77 m³/s for Nea og Tya kraftverk ikke er konsesjonspliktig, og at § 12 ikke kommer til anvendelse, da «[d]et planlagte inngrepet forventes ikke å forringe dagens tilstand vesentlig eller hindre at miljømålet nås», se vedtaket side 12 og 13.

Begrunnelsen viser at vurderingen ikke tar utgangspunkt i hvordan tiltaket påvirker de enkelte kvalitetselementene. Det foretas ingen analyse av om tiltaket kan medføre forringelse etter de tersklene som følger av vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i) (vannforskriften § 4).

Ved å oppstille en terskel om «vesentlig» forringelse legger NVE til grunn en strengere norm enn det som følger av vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i) (vannforskriften § 4). En slik terskel finner ikke støtte i Weser dommens to tester og her fraviker man også direktivets klare ordlyd som oppstiller forbud mot forringelse og ikke vesentlig forringelse.

Videre kobles forringelsesvurderingen til om miljømålet nås. Etter direktivet er dette to selvstendige vurderinger: Forringelsesforbudet gjelder uavhengig av om tiltaket hindrer måloppnåelse. Det er derfor ikke tilstrekkelig å konstatere at miljømålet fortsatt anses oppnådd.

Den samlede følge av dette er at forringelse ikke identifiseres der den etter direktivet kan foreligge. Vurdering etter artikkel 4(7) (vannforskriften § 12) blir dermed ikke gjennomført.

Bilag 7: NVE sak 202423031-9 (Nea og Tya)

IV.1.6 Hofsfoss kraftverk, Ringerike – NVE sak 202423486-6 (vedtak 2. september 2025)

NVE konkluderer i vedtak av 2. september 2025 at økning av slukeevne fra 120 til 130 m³/s ved Hofsfoss kraftverk ikke er konsesjonspliktig, og at § 12 ikke kommer til anvendelse, da tiltaket «forventes ikke å forringe dagens tilstand vesentlig», se vedtaket side 6.

Vannforekomst Begna Hovsfoss – Hønefossen er en sterkt modifisert vannforekomst med moderat økologisk potensial. Elveløpet forbi kraftstasjonen går tørt store deler av året, og har kun vannføring i perioder med flomoverløp.

Ved å oppstille en terskel om «vesentlig» forringelse legger NVE til grunn en strengere norm enn det som følger av vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i). Artikkel 4(1)(a)(i) gir forbud mot forringelse og krever ikke at forringelsen må være vesentlig.

Samtidig fremgår det at flomoverløp er avgjørende for vannforekomstens hydrologiske funksjon. Reduksjon i overløpsdager som følge av økt slukeevne kan dermed påvirke de hydromorfologiske forholdene som inngår i vurderingen av økologisk tilstand. NVE har likevel ikke vurdert hvordan tiltaket påvirker de relevante kvalitetselementene.

Den samlede følge av dette er at forringelse ikke identifiseres der den etter direktivet kan foreligge. Vurdering etter artikkel 4(7) (vannforskriften § 12) blir dermed ikke gjennomført.

Bilag 8: NVE sak 202423486-6 (Hovsfoss kraftverk)

IV.2 Pågående søknader: klassefall-logikken reproduseres systematisk i nåværende søknadsgrunnlag

IV.2.1 Innledning

De følgende sakene er ikke avgjort, og det gjøres ikke gjeldende at NVE har begått feil. De trekkes frem fordi søknadsgrunnlagene er utarbeidet av ledende konsulentforetak som i lang tid har hatt en sentral rolle som premissleverandører i saker om vannforekomster i Norge. Rapportene bygger på KLDs veiledning og viser at klassefall-logikken videreføres i pågående saker, uten at den tidligere er blitt korrigert av vedtaksmyndighetene. Statlige høringsinstanser, herunder bl.a. statsforvaltere og Miljødirektoratet, har heller ikke korrigert denne tilnærmingen. Et søknadsgrunnlag som utelukker § 12-analysen på feil rettslig grunnlag, gir ikke konsesjonsmyndigheten det grunnlaget som kreves for en Weser-kompatibel vurdering. Dette viser at feilen ikke bare er historisk, men fortsatt operativ i gjeldende praksis.

IV.2.2 Aura II, Sunndal (NVE ref. 202511633)

Aura II-saken er en pågående sak hos NVE som gjelder søknad om konsesjon for opprusting og utvidelse av Aura kraftverk i Sunndal kommune i Møre og Romsdal. Det er ikke truffet vedtak. Tiltakshaver er Statkraft Energi AS, og konsekvensutredningen («KU») er utarbeidet av Sweco Norge AS.

Swecos fagrapport fastslår i kapittelet om vurdering etter § 4 (pkt. 7.1, side 64): «Det er kun vannforekomster som får endret tilstandsklasse for ett eller flere kvalitetselementer som bryter med § 12. Slik vi har tolket forskriften og tilgjengelig veiledning, skal det ikke gjøres en vurdering etter § 12 dersom tiltaket kun medfører endring innen en tilstandsklasse.»

På dette grunnlaget konkluderer Sweco at «[d]et er derfor ikke gjort en videre utredning av § 12 i denne konsekvensutredningen.»

Som grunnlag for sin tilnærming har Sweco eksplisitt vist til at «Klima- og miljødepartementets veileder for vannforskriften § 12 klargjør de juridiske rammene og sentrale tolkningsspørsmål»,

rapportens kapittel 2.7.2 (side 11). Dette er den eneste rettskilden som oppgis. Ingen selvstendig vurdering ut over en henvisning til den statlige veiledningen er foretatt.

De faktiske forholdene gjør saken særlig alvorlig. Aura er klassifisert som sterkt modifisert, med økologisk potensial i intervallet moderat til svært dårlig. Det biologiske kvalitetselementet fisk (herunder kvalitetsnorm for laks) er allerede i svært dårlig tilstand (nEQR 0,1), og det hydromorfologiske kvalitetselementet «endring i vannføring» er tilsvarende svært dårlig i nedre og midtre del.

Etter Weser-dommens test 2 vil enhver ytterligere forverring av disse kvalitetselementene nødvendigvis innebære en «forringelse av tilstanden» etter artikkel 4(1)(a)(i), selv om dette ikke gir utslag i den samlede klassifiseringen.

Sweco erkjenner at tiltaket vil redusere midlere årlig overløp fra Aursjøen med om lag 36 %, men konkluderer likevel med at tiltaket ikke vil påvirke kvalitetselementer eller økologiske funksjonsområder. Dette er særlig problematisk fordi reduksjon i vannføring og flomtopper nettopp er en klassisk form for hydrologisk forringelse, og fordi slike endringer er dokumentert å påvirke laksevandring direkte. Både forskningen og observasjonene i Aura viser at økt vannføring og flomhendelser fungerer som utløsende faktorer for oppvandring av laks, slik at reduksjoner av denne typen nødvendigvis vil påvirke det biologiske kvalitetselementet fisk. (Skaala mfl. (2025), «*Migration phenology and population status of Atlantic salmon and sea trout are confounded by stronger environmental changes*», *ICES Journal of Marine Science* og NINAs Fiskebiologiske undersøkelser i Auravassdraget – Årsrapport 2022). At dette ikke er vurdert, viser at Wesers to tester ikke er anvendt.

Tilsvarende gjelder Eira, som er klassifisert som en sterkt modifisert vannforekomst med moderat økologisk potensial. Eira er lakseførende, og ungfiskundersøkelser viser bestander på et lavt nivå. Kvalitetsnorm for laks er svært dårlig (nEQR 0,1), og det hydromorfologiske kvalitetselementet «endring i vannføring» er klassifisert som dårlig (nEQR 0,3).

Som følge av eksisterende regulering har det allerede inntruffet en betydelig habitatdegradering i vassdraget. Redusert vannføring og lavere hyppighet av store flommer har ført til økt avsetning av finere sedimenter, som har tettet igjen hulrom i elvebunnen og redusert tilgangen på skjuleplasser for ungfisk av laks og ørret.

Sweco konkluderer med at ombyggingen «i snitt» ikke vil gi «signifikant reduksjon i årsminimumsvannføringene». Denne vurderingen er imidlertid ikke relevant etter Weser-dommens to tester, som retter seg mot forringelse av kvalitetselementer og ikke gjennomsnittlige endringer i vannføring. At tiltakets virkning på kvalitetselementene ikke vurderes, viser at Weser-testene ikke er anvendt.

Klageren har forelagt NVE sine rettslige innvendinger, herunder at vurderingsgrunnlaget ikke oppfyller kravene etter vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i). Til tross for dette har NVE varslet befarung uten å klargjøre hvilken ytterligere informasjon tiltakshaver må innhente for å muliggjøre en korrekt vurdering etter direktivet. Dette innebærer at saken er i ferd med å bli avgjort på et rettslig og faktisk utilstrekkelig grunnlag, der den nødvendige kvalitetselement-baserte analysen ikke er

gjennomført og heller ikke er etterspurt. Risikoen er dermed nærliggende for at det treffes vedtak i strid med EØS-retten.

Under disse omstendighetene foreligger det et klart behov for at ESA gir et tidlig og prinsipielt signal, for å sikre at pågående saker ikke avgjøres på grunnlag av en uriktig rettslig terskel.

Bilag 9: Konsekvensutredning for opprusting og utvidelse av Aura - Swecorapport

Bilag 10: Notat som gjelder søknad om aura II - 21. april 2026

Bilag 11: Juridisk notat - merknader til Statkrafts merknader – 8. mai 2026

IV.2.3 Alta kraftverk – utvidelse A3 (2025) (NVE ref 202407777-9)

Altaelva er ett av Norges 52 nasjonale laksevassdrag og anerkjent internasjonalt som en av verdens fremste villakseelver. Søknaden gjelder utvidelse av Alta kraftverk (Alta A3) ved økt slukeevne, med den konsekvens at mer flomvann fraføres fra gjelet mellom Altadammen og kraftverksutløpet.

Gjelet er klassifisert som en sterkt modifisert vannforekomst (SMVF) med svært dårlig økologisk potensial. Det biologiske kvalitetselementet fisk er registrert med nEQR 0,1, som er laveste mulige verdi innen laveste klasse.

Swecos fagrapport vannmiljø (2025) erkjenner i konsekvenstabellen for delområde VM 2.1 at «[r]edusert vannføring medfører at gjelet blir noe forringet som vannforekomst», og karakteriserer konsekvensen som «noe forringet», begrunnet med at endringen skjer innenfor samme tilstandsklasse.

Til tross for denne erkjennelsen konkluderer rapporten (pkt. 6.1.2, side 27):

«Vannforekomsten mellom dammen og utløpet av kraftverket har et økologisk miljømål svært dårlig. Noe mer fraføring av vann i flomperioder vurderes ikke til å endre dette målet og § 12 vurderes til å ikke komme til anvendelse.»

Denne begrunnelsen innebærer at ytterligere forringelse anses rettslig irrelevant fordi vannforekomsten allerede befinner seg i laveste tilstandsklasse. Dette er i direkte strid med vanndirektivet slik det er tolket i Weser-dommen, hvor det uttrykkelig fremgår at enhver ytterligere forverring av et kvalitetselement i laveste klasse utgjør «forringelse av tilstanden».

Ved å knytte vurderingen til om den samlede klassifiseringen endres, utelukkes dermed både Weser-test 1 og test 2. Forringelse identifiseres ikke der den etter direktivet foreligger, og vurdering etter artikkel 4(7) (vannforskriften § 12) foretas følgelig ikke.

Etter vanndirektivet skjer vurderingen på nivået for den enkelte vannforekomst, ikke på elven som helhet. Den berørte strekningen utgjør en selvstendig vannforekomst, og endringer i vannføring og flomregime er derfor direkte relevante for vurderingen av de aktuelle kvalitetselementene. Det er ikke et krav at hele elva som sådan påvirkes for at forringelse skal foreligge.

Bilag 12: Swecos fagrapport vannmiljø

IV.2.4 Nytt Nore kraftverk, Numedalslågen (søknad april 2025)

Statkraft søkte i april 2025 om konsesjon for opprustning og utvidelse av Noreverkene i Numedalslågen, ett av Norges viktigste laksevassdrag.

Konsekvensutredningen er utarbeidet av Norconsult og bygger på Miljødirektoratets M-1941-metodikk. Utredningen identifiserer konkrete negative virkninger for vannmiljøet, herunder at tiltaket kan gjøre grunneste strandnære områder i Norefjorden uegnet for vannplanter, bunndyr og fisk. Samtidig legges det til grunn (side 5–6) at «[d]et antas at tilstanden vil endres innenfor en tilstandsklasse for en eller flere kvalitetselement.»

Utredningen identifiserer dermed påvirkning på konkrete kvalitetselementer, men legger til grunn at disse skjer innenfor samme tilstandsklasse. Det er imidlertid ikke dokumentert på hvilket grunnlag et klasseskifte kan utelukkes. Videre foretas det ingen vurdering av om ytterligere forverring av allerede belastede kvalitetselementer i seg selv kan utgjøre forringelse etter direktivet.

Weser-dommens test 2, som uttrykkelig omfatter slik forverring i laveste klasse, er dermed ikke vurdert.

Bilag 13: Konsekvensutredning -Nytt Nore kraftverk

Bilag 14: Søknad - Nytt Nore kraftverk

IV.3 Akvakulturvedtak: Fire vedtak i Gjemnes kommune (Møre og Romsdal)

Miljødirektoratets klagevedtak av 2024 (ref. 2023/3097, 2023/3098, 2023/3798 og 2023/3801), etter saksforberedelse fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal, illustrerer den samme feilen i akvakultursektoren.

I vedtakene for Batnfjorden (ref. 2023/3097) og Batn (ref. 2023/3098) konkluderte Miljødirektoratet med at det var «sannsynlig at utslippene fra omsøkt virksomhet ikke vil føre til forringelse av miljøtilstanden i de berørte vannforekomstene, jf. vannforskriften § 4». Samtidig er det på det rene at akvakulturvirksomhet med betydelig biomasse innebærer utslipp av organisk materiale og næringsstoffer som påvirker sentrale kvalitetselementer, særlig bunnfauna, sedimentforhold og oksygennivå.

Det fremgår ikke at vurderingen er foretatt på nivået for de enkelte kvalitetselementene, men er formulert på nivået for samlet miljøtilstand. Dette illustrerer «klassefall-logikken» i anvendelse i akvakultursektoren.

Selv om det er gjennomført kartlegging av hydrografi, sedimentkvalitet og bløtbunnsfauna, er disse dataene ikke anvendt som grunnlag for en selvstendig og fremadrettet vurdering av om de enkelte kvalitetselementene forringes, jf. Weser-standarden. I stedet legges overvåking etter NS 9410 til grunn, uten en slik vurdering. Standarden er imidlertid utformet for å avdekke vesentlig overbelastning av lokaliteten, og ikke for å vurdere forringelse i direktivets forstand.

Skjerpende er at Miljødirektoratet selv erkjenner at «det er noe usikkerhet knyttet til forurensningsbelastning på resipienten». Etter direktivet, hvor terskelen for å konstatere forringelse er lav, tilsier slik usikkerhet behov for en nærmere vurdering, ikke det motsatte.

Vannforekomsten er klassifisert i god økologisk tilstand. En reduksjon i tilstanden for bløtbunnsfauna som kvalitetselement vil kunne utgjøre forringelse etter artikkel 4(1)(a)(i), selv uten

endring i samlet klassifisering. En slik vurdering er ikke gjennomført, og vurdering etter vannforskriften § 12 er dermed ikke utløst.

I vedtakene for Ranem (ref. 2023/3801) og Slettnes (ref. 2023/3798) ble søknadene avslått på annet grunnlag, men søkernes anførsler om at forringelse ikke forelå «fordi tilstandsklassen ikke vil falle» sto uimotsagt. Dette befester «klassefall-logikken» som en implisitt akseptert rettsstandard.

Bilag 15: Vedtak i klagesak Batnfjorden 2023/3097

Bilag 16: Vedtak i klagesak Batn 2023/3098

Bilag 17: Vedtak i klagesak Ranem 2023/3801

Bilag 18: Vedtak i klagesak Slettnes 2023/3798

V. SVIKTENS SYSTEMATISKE KARAKTER OG MANGLENDE SELVKORRIGERING

Klima- og miljødepartementets veiledning fra 2015 ble utgitt før Weser-dommen og gjenspeiler ikke de kravene som ble fastslått. Til tross for dette ble den samme rettsoppfatningen videreført etter dommen, og i departementets veiledning fra juli 2021, seks år senere.

Svikten har følgende kjennetegn som gjør at den blir strukturell:

- Feilen er kodifisert i offisiell, departementsutstedt veiledning (2015, bekreftet 2021).
- Konsekvensutredninger utføres av konsulenter og fagspesialister som følger KLDs veiledning som primær rettskilde.
- Ulike statlige etater (NVE, Miljødirektoratet, statsforvaltere mv.) legger alle den samme veiledningen til grunn.
- Saker etter vannforskriften er ikke bragt inn for domstolene på det rettslige grunnlaget denne klagen gjelder.
- KLD har ikke gjennomført en revisjon av veiledningen.

ESA har siden 2011 ført en løpende dialog med norske myndigheter om gjennomføringen av vanndirektivet. Dette omfatter blant annet klager knyttet til regulerte vassdrag, åpningen av sak 81034 i 2017 og senere oppfølging gjennom informasjonsforespørsel i 2022 (sak 88013). Videre har ESA i sak 86194 tatt stilling til bruken av unntaksregimet i artikkel 4(7).

Til tross for en langvarig og vedvarende oppfølging fra ESA, klarer Norge fortsatt ikke å gjennomføre WFD korrekt på sentrale punkter. For at ESAs avklaringer knyttet til artikkel 4(7) skal få praktisk gjennomslag i nasjonal rettsanvendelse, forutsetter dette at forvaltningen først konstaterer om det foreligger en «forringelse» etter artikkel 4(1)(a)(i). Dersom terskelen anvendes feil, vil vurderinger etter artikkel 4(7) i praksis ikke bli aktualisert, og ESAs oppfølging på dette punktet vil dermed få begrenset gjennomslag i norsk rettsanvendelse.

Et beslektet forhold er at miljømålene i vannforvaltningsplanene etter vannforskriften ikke fremstår som reelt styrende for konsesjonsbehandlingen. I praksis synes planfastsatte krav, herunder krav til vannføring, å bli fraveket eller tilpasset eksisterende konsesjoner, snarere enn å bli lagt til grunn ved vurderingen av nye tiltak.

Vannforvaltningsplanene er ikke i seg selv rettslig bindende i enkeltsaker. De miljømålene som fastsettes etter vannforskriften § 4, er imidlertid rettslig bindende skranker for konsesjonsmyndighetenes avgjørelser i enkeltsaker, jf. vanndirektivets artikkel 4 slik denne er tolket av EU-domstolen i Weser-dommen.

Det er ikke i seg selv rettsstridig at vannforvaltningsplaner revideres mellom planperioder. Det problematiske, som for eksempel i Aura-saken, er imidlertid at kravet om minstevannføring i planen ble fjernet med den begrunnelse at konsesjonssaken ikke hadde fastsatt et slikt vilkår. Dette innebærer at eksisterende konsesjoner gjøres styrende for miljømålene, i stedet for at manglende måloppnåelse håndteres gjennom vannforskriften § 12, jf. vanndirektivets artikkel 4(7), slik Weser-dommen forutsetter.

Dette indikerer at direktivets planbaserte styringssystem ikke får den funksjonen det er ment å ha, og forsterker inntrykket av en gjennomføringspraksis hvor miljømålene etter artikkel 4 ikke gis reell gjennomslagskraft. Praksisen synes å ha sammenheng med eldre veiledning utarbeidet før EU-domstolens avgjørelse i Weser-saken, og som først i september 2024 ble erstattet av NVEs nye digitale veileder.

VI. AVSLUTNING OG ANMODNING TIL ESA

Den foreliggende klagen dokumenterer en systematisk og vedvarende feil i Norges gjennomføring og anvendelse av vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i). Praksisen som er beskrevet, innebærer at terskelen for å konstatere «forringelse» avviker fra den standard som følger av Weser-dommen, og at vurderingen ikke gjennomføres på kvalitetsselementnivå.

Som følge av dette gis forringelsesforbudet ikke den selvstendige funksjonen direktivet forutsetter. Tiltak tillates uten at det først er tatt stilling til om forringelse foreligger, og uten at unntaksregimet i artikkel 4(7) bringes til anvendelse. Direktivet anvendes dermed ikke etter sitt innhold, og dets vernesystem får ikke gjennomslag i praksis. Dette innebærer også at det grunnleggende hensynet bak Weser-dommen, som er å sikre at enhver forringelse identifiseres og underlegges rettslig kontroll, ikke ivaretas i norsk forvaltningspraksis.

Dette er særlig alvorlig i Norge, hvor vannforvaltningen omfatter et stort antall vannforekomster og hvor omfattende inngrep, særlig innen vannkraft og akvakultur, medfører et høyt volum av forvaltningsvedtak hvor korrekt anvendelse av forringelsesforbudet er avgjørende for direktivets effektivitet.

De eksemplene som er gjennomgått viser at feilen ikke er begrenset til enkeltsaker, men utgjør en operativ rettsstandard som er forankret i offisiell veiledning og videreført i forvaltningspraksis, konsekvensutredninger og søknadsgrunnlag på tvers av sektorer.

På denne bakgrunn bes ESA vurdere om Norge oppfyller sine forpliktelser etter EØS-avtalen ved gjennomføringen og praktiseringen av vanndirektivet artikkel 4(1)(a)(i).

Foreliggende klage fremsettes i medhold av ODA-avtalens artikkel 20, som gir enkeltpersoner og foretak rett til å henvende seg til ESA med klager over EFTA-staters brudd på EØS-retten. Klagen er utarbeidet i samråd med Eira Elveeigarlag, Eikesdal Grunneigarlag, Nordre Eikesdalsvatnet Grunneigarlag, Eikesdal Bygdalag og Eikesdal Sameige. De nevnte organisasjonene og grunneierfellesskapene stiller seg bak klagen og støtter de anførsler som er fremmet.

Med vennlig hilsen

Håvard Skallerud