



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-09-26

Ärendenummer
NV-07768-22

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Anmälningsskyldighet för bortledning av grundvatten från täkter av berg (M2022/01762)

Sammanfattning

Naturvårdsverket motsätter sig promemorians förslag på ändrad förordning. Förslaget innebär en permanent förordningsändring och Naturvårdsverket bedömer att flera viktiga aspekter är otillräckligt besvarade i promemorian. Detta medför svårigheter att överblicka vilka effekter förslagen skulle få vad gäller miljöbalksprövningen för bergtäkter där det bedrivs täkt- och vattenverksamhet.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket motsätter sig promemorians förordningsförslag. Vi anser förvisso att det kan finnas skäl att genomföra en förordningsändring som möjliggör för verksamhetsutövare att under en begränsad tid kunna bortleda inträngande grundvatten från en bergtäkt under en pågående prövning av tillstånd till verksamheten. Naturvårdsverket ifrågasätter däremot om det finns skäl att möjliggöra för verksamhetsutövare att hålla en täkt fri från vatten efter att tillståndet har gått ut och inget nytt tillstånd har sökts. Flera viktiga aspekter har lämnats obesvarade i promemorian, vilket medför svårigheter att överblicka vilka effekter förslagen skulle få vad gäller miljöbalksprövningen för bergtäkter där det bedrivs täkt- och vattenverksamhet. Detta är en brist eftersom förslaget avser en permanent lagändring.

Naturvårdsverket bedömer att regeringens pågående arbete med ett bättre genomförande av MKB-direktivet behöver slutföras för att det ska vara möjligt att bedöma om det remitterade förordningsförslaget är förenligt med MKB-direktivet. Promemorian saknar dessutom ett ställningstagande avseende hur anmälningsskyldigheten överensstämmer med skyldigheter som följer av medlemskapet i EU (avsnitt 6.3).

Naturvårdsverket anser att det behöver klargöras:

- Om det krävs att vattenverksamheten vid bergtäkten tidigare har bedrivits med stöd av ett tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken för att aktualisera anmälningsförfarandet för en täktverksamhet. Detta kräver ändring av den föreslagna förordningstexten. Därtill behöver det

klargöras hur promemorians förslag förhåller sig till den situation som uppstår när det tidigare tillståndet enligt miljöbalken överprövas.

- Att anmälningsplikten är avgränsad till att avse sådana vattenverksamheter som innebär små risker för miljöpåverkan. Detta kräver ändring av den föreslagna förordningstexten.
- Hur sakägare som har civilrättsliga anspråk ska agera om skada uppkommer vid pumpningen, eftersom civilrättsliga anspråk inte kan prövas i en anmälningsprocess.
- Om den föreslagna författningsändringen innebär att pumpningen är att betrakta som en ny verksamhet eller åtgärd som i sig ska prövas mot tillåtlighetsbestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken.

Vi bedömer vidare att eventuella krav på Natura 2000-tillstånd och artskyddstillstånd inte påverkas av promemorians förordningsförslag, eftersom de kraven är oberoende av huruvida pumpning är ett anmälningsärende eller ett tillståndsärende.

Naturvårdsverket ser det som tveksamt att förordningsförslaget i praktiken möjliggör en sådan skyndsam handläggning som eftersträvas i promemorian eftersom även anmälningsärenden kräver ett omfattande underlag, och kan överklagas.

Skäl

Naturvårdsverket konstaterar att förslaget till övervägande del överensstämmer med promemorian Anmälningsplikt för att leda bort grundvatten från kalkstenstäkter (M2021/01463). De största skillnaderna mellan dessa två är att det nu aktuella förslaget:

- inte enbart är utformat utifrån situationen när Cementa AB:s tillstånd till täkt- och vattenverksamhet löper ut,
- gäller bergtäkter och inte enbart kalktäkter, samt
- att den i remissen föreslagna förordningsändringen är permanent.

Yttrandet fokuserar i första hand på frågor som rör förslagets förenlighet med tillståndsprocessen enligt miljöbalken samt med EU-rätten, men vi lyfter också fram ett antal övriga frågeställningar som vi anser bör klaras ut i den fortsatta beredningen.

Vi bedömer att flera viktiga aspekter har lämnats obesvarade i promemorian. De återstående frågorna medför svårighet att överblicka hur anmälningsplikten över tid kommer att inverka på tillämpningen av miljöbalken vad gäller prövning och tillsyn av bergtäkter.

Förenlighet med MKB-direktivet

Vad gäller förslagets förenlighet med MKB-direktivet noterar Naturvårdsverket att Havs- och vattenmyndigheten 2017 föreslog en ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, i syfte att säkerställa att Sverige lever upp till kraven i MKB-direktivets bilaga II. I skrivelsen föreslogs att en ny uttrycklig bestämmelse skulle införas om att tillsynsmyndigheten ska ta ställning till frågan om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan för samtliga vattenverksamheter som är anmälningspliktiga enligt 19 § förordningen om vattenverksamhet. För att säkerställa att Sverige uppfyller kraven i MKB-direktivets bilaga II bedömer Naturvårdsverket att en motsvarande bestämmelse som Havs- och vattenmyndigheten föreslog bör införas samtidigt som det

föreslagna tillägget i 19 §. Detta särskilt eftersom 19 § hittills inte har omfattat grundvatten. En förtydligande i förordningen behövs, och det är inte ändamålsenligt att såsom i promemorian hänvisa till ett betänkande som anger att anmälningsplikten i 19 § är avgränsad till att avse sådana vattenverksamheter som innebär små risker för miljöpåverkan (sida 6 i förslaget).

Naturvårdsverket saknar ett ställningstagande i promemorian om och på vilket sätt som förslaget påverkar genomförandet av MKB-direktivet. Det tydliggörs inte heller om förslaget överensstämmer med skyldigheterna som följer av medlemskapet i EU (avsnitt 6.3).

Förenlighet med tillståndsprocessen enligt miljöbalken

Naturvårdsverket anser att det kan finnas skäl att möjliggöra för verksamhetsutövare att under en begränsad tid kunna bortleda inträngande grundvatten från en bergtäkt under en pågående prövning av tillstånd till verksamheten. Avgörande för behovet av en anmälan är hur verksamheten kan påverkas i avvaktan på en ny prövning (avsnitt 2 i förslaget). Det är viktigt att anmälningsförfarandet bara gäller bortledande av grundvatten från den täktverksamhet som redan har genomgått en tillståndsprövning.

Naturvårdsverket motsätter sig att anmälningsförfarandet ska kunna användas för bortledande av grundvatten från ett täktområde eller för en volym brutet berg som inte har omfattats av det tidigare tillståndet.

Naturvårdsverket har uppmärksammat att förslaget även tar upp en verksamhetsutövares förberedelse för efterbehandling som ett skäl till att anmälningsförfarandet kan aktualiseras. Naturvårdsverket anser däremot inte att det är lämpligt att anmälningsförfarandet ska användas för att hålla en täkt fri från vatten efter att tillståndet har gått ut och inget nytt tillstånd har sökts. I förslaget anges att syftet med anmälningsförfarandet är att kunna hålla täkten fri från grundvatten och tid finnas för prövning av fortsatt täktverksamhet ”alternativt bortforsling av utrustning och förberedelse för efterbehandling” (avsnitt 4). Det senare alternativet möjliggör för verksamhetsutövare att förlänga tiden för efterbehandling med upp till 12 månader, vilket riskerar att försämra de ekonomiska och materiella förutsättningarna för en ändamålsenlig efterbehandling. Naturvårdsverket bedömer att anmälningsförfarandet kan leda till en konflikt mellan en tillkommande anmälan och redan beslutade krav på återställning och efterbehandling av täktområdet. Anmälningsförfarandet försämrar förutsägbarheten vid och effekten av prövningsförfarandet av efterbehandling. Eventuellt kan det även inverka på tillräckligheten av tidigare fastställd ekonomisk säkerhet för bergtäkten. Slutligen är inte efterbehandling något som nämns i beskrivningen av konsekvenser för miljön (avsnitt 6.7) eller konsekvenser för företag (avsnitt 6.5) som i stället fokuserar på förutsättningen för återstart av verksamheten.

Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas vad som avses med ”tillstånd enligt miljöbalken” enligt 19 § 11 a och b. Det framstår som rimligt att de bergtäkter som kan aktualisera anmälningsförfarandet har bedrivits med stöd av ett tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken. Förordningstexten bör därför förtydligas så att det framgår att det krävs att täktverksamhet har bedrivits med stöd av ”ett tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken”. Därtill behöver det förtydligas om de tillstånd som bergtäkten har bedrivits med stöd av endast avser lagakraftvunna tillstånd. Det behöver klargöras vad som gäller för ett överklagat tillstånd som antingen har förenats med verkställighetsförordnande eller inte.

Begränsningen vad gäller volymen bortlett grundvatten i 19 § 11 c i förslaget är kopplad till rekvisitet "en täktverksamhet". Naturvårdsverket anser att det i förordningen måste förtydligas vad som avses med "en täktverksamhet". En verksamhetsutövare kan t.ex. med stöd av ett miljöbalkstillstånd bedriva täktverksamhet och grundvattenbortledning i flera brott inom ett eller flera verksamhetsområden.

Civilrättsliga tvister

Naturvårdsverket anser att det behöver klargöras hur sakägare som har civilrättsliga anspråk ska agera om skada uppkommer vid pumpningen, eftersom civilrättsliga anspråk inte kan prövas i en anmälningsprocess. För att en vattenverksamhet ska vara anmälningspliktig är det därför en förutsättning att den inte har någon påverkan av betydelse på närliggande fastigheter. I ett anmälningsärende ska tillsynsmyndigheten särskilt beakta om det har framställts yrkanden om särskild tvångsrätt, ersättning eller inlösen för att avgöra verksamhetens påverkan på enskilda intressen, detta som en del av bedömningen av om verksamhetsutövaren i stället ska föreläggas att ansöka om tillstånd (23 § andra stycket förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter). Promemorian belyser inte hur tillsynsmyndigheten ska agera om sådana anspråk eventuellt föreligger. Naturvårdsverket bedömer att det inte kan uteslutas att det kan uppkomma civilrättsliga anspråk, även om förslaget förutsätter att bortledning av grundvatten sker från en täkt för kalksten under en begränsad tid (högst 12 månader från det att tillståndet upphörde att gälla).

Förenlighet med ramdirektivet för vatten

Naturvårdsverket bedömer att det är otydligt i det remitterade förslaget om den föreslagna författningsändringen innebär att pumpningen är att betrakta som en ny verksamhet eller åtgärd som i sig ska prövas mot tillåtighetsbestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken. En anmälan enligt förslaget kan bara tillåtas om det kan antas att verksamheten inte påverkar vattenmiljön i strid med 5 kap. 4 § miljöbalken. Om det kan förväntas att den anmälda verksamheten leder till en otillåten försämring av en miljö kvalitetsnorm, utgör 5 kap. 4 § miljöbalken ett hinder för att tillåta verksamheten. Det innebär att en sådan verksamhet då endast kan få tillstånd genom tillämpning av bestämmelserna i 4 kap. 11–12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Krav på Natura 2000-tillstånd och artskyddstillstånd

Naturvårdsverket anser att det inte framgår tydligt av promemorian hur ändringen förhåller sig till bestämmelser i 7 kap. miljöbalken och artskyddsförordningen (2007:845). Eftersom dessa bestämmelser alltså ska tillämpas även om verksamheten får anmälas, bedömer Naturvårdsverket att förslaget inte formellt kommer i konflikt med EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv.

Tveksamt om syftet uppnås eftersom anmälan kräver omfattande underlag

Naturvårdsverket noterar att det inte föreslås några författningsändringar med avseende på vad en anmälan om vattenverksamhet ska innehålla. Även om det nu är fråga om tidsbegränsad verksamhet som tidigare haft miljöstillstånd, kan bortledning av grundvatten lokalt ha en relativt stor påverkan. Ärendets grad av komplexitet och naturvetenskapliga förutsättningar kommer i hög grad påverka vilket underlag som behöver finnas i anmälan och hur lång handläggningstid som kan förväntas. Det ställer höga krav på underlaget i den anmälan som

verksamhetsutövaren ska ge in till tillsynsmyndigheten. Även för tidsbegränsade verksamheter kan enskilda sakägare och andra myndigheter behöva höras, jfr 20–22 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

Det är slutligen tveksamt om förordningsförslaget möjliggör en sådan skyndsam handläggning som eftersträvas i promemorian. Detta eftersom det inte är möjligt att förutsäga hur lång handläggningstiden för ett anmälningssärende kommer att bli, särskilt eftersom ett sådant ärende kräver omfattande underlag och det efterföljande beslutet är överklagbart. Naturvårdsverket noterar att promemorian inte innehåller några överväganden när det gäller frågor om överklagande av tillsynsmyndighetens beslut eller om handläggningen av sådana överklaganden.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade enhetschefen Jenny Oltner, miljöjuristen Charlotte Rehbäck och handläggaren Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:

m.nm@regeringskansliet.se

alexandra.venander@regeringskansliet.se