



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-08-12

Ärendenummer
NV-06221-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Anmälningsplikt för att leda bort grundvatten från kalkstenstäckter (M2021/01463)

Naturvårdsverkets ställningstagande

Flera viktiga aspekter har lämnats obesvarade i promemorian, vilket medför svårigheter att slutgiltigt ta ställning till förslagen, varför Naturvårdsverket varken tillstyrker eller avstyrker promemorians förordningsförslag.

Naturvårdsverket bedömer att regeringens pågående arbete med ett bättre genomförande av MKB-direktivet behöver slutföras för att det remitterade förordningsförslaget ska vara fullt förenligt med MKB-direktivet.

Naturvårdsverket anser att det behöver klarläggas hur sakägare som har civilrättsliga anspråk ska agera om skada uppkommer vid pumpningen, eftersom civilrättsliga anspråk inte kan prövas i en anmälningsprocess.

Naturvårdsverket anser att det behöver klarläggas hur promemorians förslag förhåller sig till en eventuell prövning i Högsta domstolen av samma eller liknande frågor, om Cementa AB får prövningstillstånd.

Naturvårdsverket bedömer att förslagets förenlighet med ramdirektivet för vatten förutsätter att en anmälningspliktig verksamhet betraktas som ny, och att en anmälan därför prövas mot nu gällande bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i 2 och 5 kap. miljöbalken.

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

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

Skäl

Inledning

Till följd av den korta remisstiden har Naturvårdsverket inte haft möjlighet att mer ingående analysera promemorians förslag. Yttrandet uppmärksammar i första hand frågor som rör förenlighet med EU-rätten, men lyfter också fram ett antal övriga frågeställningar som bör klaras ut i den fortsatta beredningen.

Flera viktiga aspekter har lämnats obesvarade i promemorian. De återstående frågorna medför svårigheter att slutgiltigt ta ställning till förslagen.

Naturvårdsverket ser också skäl att framföra den generella ståndpunkten att lagstiftning inte bör användas för beslut som endast avser ett enskilt fall.

Naturvårdsverket har mot bakgrund av syftet med förslaget inga synpunkter på den föreslagna omfattningen och tidsbegränsningen samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

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 anmälningsskyldiga enligt 19 § förordningen om vattenverksamhet.¹ För att säkerställa att Sverige uppfyller kraven i MKB-direktivets bilaga II bör enligt Naturvårdsverkets bedömning en motsvarande bestämmelse som Havs- och vattenmyndigheten föreslog införas samtidigt som det föreslagna tillägget i 19 §.

Civilrättsliga tvister

Eventuella civilrättsliga tvister kan inte avgöras i ett anmälningssärende och det är därför en förutsättning för att en vattenverksamhet ska vara anmälningsskyldig att den inte har någon påverkan av betydelse på närliggande fastigheter. Av förarbetena framgår att om det i ett anmälningssärende framställs yrkanden om särskild tvångsrätt, ersättning eller inlösen och dessa yrkanden är föremål för tvist bör tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.² Promemorian belyser inte hur tillsynsmyndigheten ska agera om sådana anspråk eventuellt föreligger. 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) kan det inte uteslutas att det uppkommer civilrättsliga anspråk.

En eventuell prövning i Högsta domstolen

Naturvårdsverket saknar också en analys om hur förslaget förhåller sig till en eventuell prövning i Högsta domstolen av samma eller liknande frågor, om Cementa AB får prövningstillstånd. Såvitt Naturvårdsverket kan bedöma bör

¹ Se Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2017 (M2016/02982/S(delvis), M2016/02923/S, M2016/02948/Mm m.fl.), Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning, NV-08975-16.

² Prop. 2004/05:129, s. 72 f.

förslaget inte medföra några problem i förhållande till den prövningen eftersom ett anmälningssäkert saknar rättskraft, men Naturvårdsverket hade gärna sett en analys om detta.

Förenlighet med ramdirektivet för vatten

Naturvårdsverket bedömer att förslagets förenlighet med ramdirektivet för vatten, förutsätter att en anmälningsskyldig verksamhet, för Cementa pumpningen, betraktas som ny, och att anmälan prövas mot nu gällande bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken. I så fall kommer förslaget formellt inte i konflikt med ramdirektivet för vatten. 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

Av promemorian framgår inte tydligt 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 miljö tillstånd, 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.³

Som konstateras i promemorian är bakgrunden till förslaget att Cementa AB:s tillstånd till täkt- och vattenverksamhet upphör att gälla den 31 oktober 2021. Det kan inte nu förutsägas hur lång handläggningstiden för ett anmälningssäkert kommer att bli. Beslutet kan också överklagas vilket innebär att den anmälda verksamheten riskerar att inte komma till stånd i samband med att tillståndet upphör att gälla. Naturvårdsverket noterar att promemorian inte innehåller några

³ Av praxis följer att en anmälan av vattenverksamhet inte kan göras i efterhand. Vidare följer av 11 kap. 9 b § tredje stycket miljöbalken att verksamhetsutövarens anmälan om vattenverksamheten senast åtta veckor innan verksamheten påbörjas. Det saknas i författningsbestämmelserna stöd för att en verksamhetsutövare ska kunna ge in en anmälan efter det att verksamheten påbörjats. Mark- och miljööverdomstolen har också i flera avgöranden uttalat att anmälningsskyldigheten inte kan uppfyllas i efterhand (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 15 maj 2012 i mål nr M 5707-11, den 7 oktober 2014 i mål nr M 383-14, den 25 november 2014 i mål nr M 1755-14 samt den 26 mars 2015 i mål nr M 9213-14).

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 avdelningschef Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Karolina Ardesjö Lundén, miljöjuristerna Caroline Appelberg och Eva Nilsson samt handläggaren Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
Christoffer.sheats@regeringskansliet.se
Magnus.moreau@regeringskansliet.se