

Promemoria

Miljödepartementet

Anmälningsplikt för bortledning av grundvatten
från täkter av berg

M2022/01762

Augusti 2022

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att en vattenverksamhet som består av bortledning av grundvatten från täkt av berg ska omfattas av anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt. Förslaget begränsas till de täktverksamheter som har bedrivits med stöd av ett tillstånd enligt miljöbalken och under förutsättning att vattenverksamheten pågår under högst en tolv månadersperiod från det att tillståndet upphörde att gälla.

Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra att en tidigare täkt av berg under en kortare tid hålls fri från inträngande grundvatten så att utrustning och infrastruktur inte skadas. Den har utformats med utgångspunkt i den situation som uppstår den 31 december 2022 när Cementa Aktiebolags nuvarande tillstånd från regeringen till täkt- och vattenverksamhet löper ut. Motsvarande situation kan även uppstå för verksamheter i andra typer av täkter av berg som bedrivs under liknande förutsättningar och den föreslagna anmälningsplikten träffar alltså även dessa.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 15 november 2022.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag	4
1.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter	4
2	Ärendet.....	6
3	Gällande rätt.....	6
3.1	Bortledande av grundvatten är tillståndspliktig vattenverksamhet.....	6
3.2	Anmälningsskyldig vattenverksamhet	7
3.3	MKB-direktivet	7
3.4	Ramdirektivet för vatten.....	8
4	Bortledande av grundvatten från en tidigare täkt av berg föreslås bli anmälningsskyldigt	9
5	Ikraftträdande	10
6	Konsekvenser	10
6.1	Syftet med förslaget och alternativa lösningar	10
6.2	Konsekvenser för staten	10
6.3	Överensstämmelse med skyldigheter som följer av anslutningen till EU.....	11
6.4	Konsekvenser för kommuner.....	11
6.5	Konsekvenser för företag	11
6.6	Konsekvenser för enskilda	12
6.7	Konsekvenser för miljön	12

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Härigenom föreskrivs att 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §²

I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken gäller att en vattenverksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten, om verksamheten innebär

1. anläggande av våtmark där vattenområdet har en yta som inte överstiger 5 hektar,

2. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,

3. uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,

4. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,

5. grävning, schaktning, muddring, sprängning eller annan liknande åtgärd i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,

6. byggande av en bro eller anläggande eller byte av en trumma i ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund,

7. omgrävning av ett vattendrag med en medelvattenföring som uppgår till högst 1 kubikmeter per sekund, om åtgärden inte är att hänföra till markavvattning,

8. nedläggning eller byte av en kabel, ett rör eller en ledning i ett vattenområde,

9. bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,

10. bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år, eller utförande av anläggningar för detta,

11. bortledande av grundvatten från täkt av berg och utförande av

¹ Senaste lydelse av förordningens rubrik 2018:2102.

² Senaste lydelse 2007:168.

anläggningar för detta, om bortledandet

a) sker från en täktverksamhet som har bedrivits med stöd av ett tillstånd enligt miljöbalken,

b) pågår under högst tolv månader från det att täktverksamhetens tillstånd enligt miljöbalken upphörde att gälla, och

c) avser högst 6 000 kubikmeter grundvatten per dygn, dock högst 1 100 000 kubikmeter per år,

11. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1–10,

12. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1–10, eller

13. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1–10.

12. utrivning av en vattenanläggning som tillkommit till följd av en verksamhet enligt 1–11,

13. ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1–11, eller

14. ändring av en tillståndsprövad vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1–11.

Denna förordning träder i kraft den 15 november 2022.

2 Ärendet

Regeringskansliet (Miljödepartementet) remitterade i augusti 2021 promemorian Anmälningsplikt för att leda bort grundvatten från kalkstenstäkt (M2021/01463). I promemorian föreslogs en bestämmelse om anmälningsplikt för vattenbortledning från kalkstenstäkt under en tid om högst tolv månader. Bestämmelsen togs fram mot bakgrund av den situation som befarades uppstå när Cementas dåvarande tillstånd till täkt- och vattenverksamhet löpte ut den 31 oktober 2021. Syftet med bestämmelsen var att skydda utrustning och infrastruktur från inträngande grundvatten i väntan på prövningen av ett förnyat tillstånd.

Den uppkomna situationen för Cementa beskriver ett problem som kan uppstå även för andra täkter av berg som bedriver täkt- och vattenverksamhet, nämligen behovet av att kunna bortleda inträngande grundvatten från täkten under en pågående prövning av tillstånd till fortsatt drift av verksamheten. En nedstängning, även på kort sikt, av en pågående bortledning av grundvatten kan få till följd att befintlig infrastruktur, utrustning och maskiner m.m. som är kopplade till verksamheten kan komma att förstöras i avvaktan på en ny prövning.

Den här promemorian innehåller ett förslag som syftar till att ge förutsättningar för att hantera några av de risker för negativa konsekvenser som uppstår med anledning av att behovet av vattenbortledning i täkter av berg kvarstår under en begränsad tidsperiod efter det att tillstånd för bergtäkter upphört att gälla.

3 Gällande rätt

3.1 Bortledande av grundvatten är tillståndspliktig vattenverksamhet

Bortledande av grundvatten eller utförande av anläggning för detta är vattenverksamhet enligt miljöbalken (11 kap. 3 § 6). Med bortledande av grundvatten avses bortledande både för tillgodogörande av grundvatten och för bortskaffande av skadligt grundvatten (prop. 1997/98:45, del 2, s. 126 och prop. 1981/82:130 s. 396). Huvudregeln är att vattenverksamhet är tillståndspliktig (11 kap. 9 §). Från huvudregeln finns vissa undantag (se t.ex. 11 kap. 11, 12, 15 och 16 §§).

Regeringen får genom bestämmelsen i 11 kap. 9 a § miljöbalken föreskriva om anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt för vissa verksamheter. Denna möjlighet har regeringen använt genom att föreskriva om anmälningsplikt för vissa vattenverksamheter i 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Anmälningsplikten i 19 § är avgränsad till att avse sådana vattenverksamheter som innebär små risker för miljöpåverkan (SOU 2003:124 s. 184). Bortledande av grundvatten omfattas i dag inte av bestämmelsen.

3.2 Anmälningsskyldig vattenverksamhet

En anmälan om vattenverksamhet ska vara skriftlig och ges in till tillsynsmyndigheten. I 20 § förordningen om vattenverksamheter anges vad anmälan ska innehålla. Tillsynsmyndigheten ska ge statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha intresse i saken möjlighet att yttra sig i ärendet (22 §). När utredningen är tillräcklig ska tillsynsmyndigheten besluta om förbud, försiktighetsmått eller föreläggande om att ansöka om tillstånd alternativt meddela den som anmält att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida (23 §). Tillsynsmyndigheten ska förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen.

I de flesta fall är det länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet för vattenverksamheter och den som tar emot anmälan (se 11 kap. 9 b § miljöbalken och 2 kap. 29 § första stycket 2 miljötillsynsförordningen [2011:13]). Det kan dock även vara kommunen (2 kap. 29 § första stycket 2 och andra stycket miljötillsynsförordningen) eller Försvarsinspektören för hälsa och miljö (2 kap. 4 och 5 §§ samma förordning).

För anmälningsskyldiga vattenverksamheter gäller att de får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat (11 kap. 9 b § tredje stycket miljöbalken). Tillsynsmyndigheten kan i det enskilda fallet besluta att verksamheten får påbörjas tidigare eller att påbörjandet inte får ske förrän senare, allt beroende på vad som är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till behovet av eventuella förelägganden om försiktighetsmått (prop. 2004/05:129 s. 93).

3.3 MKB-direktivet

Vattenverksamhet och däribland bortledning av grundvatten omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU (MKB-direktivet).

I bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och för vilka miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. Här återfinns system för uttag av 10 miljoner kubikmeter grundvatten eller mer.

I bilaga 2 till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och en miljökonsekvensbedömning därför bör göras. Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga 2 till direktivet ska de urvalskriterier som anges i bilaga 3 till direktivet tillämpas. Bilaga 2 omfattar det grundvattenuttag som inte omfattas av bilaga 1. Enligt EU-domstolens praxis omfattas allt grundvattenuttag oavsett anledningen till bortledningen eller vad vattnet används till (se EU-domstolens dom Djurgården-Lilla Värtans

Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun, C-263/08, EU:C:2009:631, punkt 30–31).

Det finns en möjlighet för medlemsstaterna att undanta vissa projekt från kraven i direktivet (artikel 2.4) förutsatt att målen i direktivet ändå nås och att tillämpningen av direktivets bestämmelser skulle få betydande negativ inverkan på projektets syfte. Innan tillstånd ges med stöd av den bestämmelsen ska kommissionen informeras. Kommissionen i sin tur vidarebefordrar informationen till övriga medlemsstater och rapporterar om bestämmelsens tillämpning till Europaparlamentet och rådet.

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse i oktober 2019 (M2019/01829, kommissionens ärendenummer 2019/2222) framfört synpunkter på hur MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. Underrättelsen omfattar genomförandet av ett stort antal av direktivets artiklar och bilagor. Kommissionen har bland annat haft synpunkter på att alla projekt som omfattas av bilaga 2 inte återges i den svenska lagstiftningen och att vissa av projekten i bilaga 2 endast är föremål för ett anmälningsförfarande där den ansvariga myndigheten inte behöver agera på anmälan.

Med anledning av de synpunkter som kommissionen har framfört när det gäller det svenska genomförandet av MKB-direktivet, har en översyn av genomförandet inletts inom Regeringskansliet. Översynen har delats upp i olika delar. Som en del i översynen har Miljödepartementet under våren 2021 remitterat en promemoria med förslag till ändringar för att förbättra det svenska genomförandet av MKB-direktivet inom miljöbalkens och ett antal sektorslagars område (M2021/00596). Förslagen i promemorian tar bland annat sikte på att förbättra anmälningsförfarandet vad gäller miljöfarlig verksamhet. Förslagen i denna del innebär bland annat utökade krav på anmälnans innehåll och att tillsynsmyndigheten måste bedöma och fatta beslut om huruvida verksamheten kan antas innebära en betydande miljöpåverkan eller inte. Ett sådant beslut ska som huvudregel fattas inom tidsfristen för när verksamheten får starta och det ska motiveras och publiceras.

Motsvarande översyn för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet när det gäller anmälningspliktig vattenverksamhet pågår, men har ännu inte resulterat i något remitterat förslag.

3.4 Ramdirektivet för vatten

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) innehåller också bland annat krav på förhandsprövning för uttag av grund- och ytvatten (artikel 11.3 e). Detta krav har genomförts genom den tillstånds- och anmälningsplikt som följer av 11 kap. miljöbalken. Genom att även en anmälan leder till att tillsynsmyndigheten tar ställning och meddelar besked om förbud, försiktighetsmått, behov av tillstånd eller att ingen åtgärd behövs i enlighet med 23 § förordningen om vattenverksamhet har kravet på förhandsprövning i vattendirektivet genomförts såväl genom tillståndsplikten som anmälningsplikten.

4 Bortledande av grundvatten från en tidigare täkt av berg föreslås bli anmälningsskyldigt

Förslag: Anmälningsskyldigt i stället för tillståndsskyldigt ska gälla för att leda bort högst 6 000 kubikmeter grundvatten per dygn, dock högst 1 100 000 kubikmeter grundvatten per år, eller utföra anläggningar för detta, från en täkt av berg som har bedrivits med stöd av ett tillstånd enligt miljöbalken, om bortledandet pågår under högst 12 månader från det att tillståndet upphörde att gälla.

Skälen för förslaget: Genom att införa en möjlighet att efter anmälan bortleda inträngande grundvatten i en tidigare täkt eller utföra anläggningar för detta mildras de materiella konsekvenserna av att en fråga om tillstånd till fortsatt täktverksamhet inte har hunnit avgöras innan befintligt tillstånd löper ut. På detta sätt kan täkten hållas fri från grundvatten och tid finnas för prövning av fortsatt täktverksamhet alternativt bortforsling av utrustning och förberedelse för efterbehandling.

Genom att begränsa bestämmelsens tillämplighet till tidigare täkter av berg blir den tillämplig endast på ett fåtal platser i Sverige där det finns en täkt som genomgått tillståndsprövning och fått tillstånd enligt miljöbalken för såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet. Bortledning av grundvatten efter anmälan bör inte pågå längre än vad som bedöms nödvändigt. Den anmälda vattenverksamheten får därför endast pågå under högst tolv månader från det att tillståndet upphörde att gälla.

Nivåerna för vilket bortledande av grundvatten som ska kunna vara anmälningsskyldigt bör bestämmas utifrån att täkten ska hållas torr i avvaktan på att täktverksamheten slutligen prövats. En lämplig nivå är högst 6 000 kubikmeter grundvatten per dygn, dock högst 1 100 000 kubikmeter per år under en tolv månadersperiod från det att tillståndet upphört.

Den skyldighet som tillsynsmyndigheten har att förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd för verksamheten om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen (23 § förordningen om vattenverksamhet) skulle kunna innebära att bortledande av grundvatten inte får ske utan tillstånd. Kravet på tillsynsmyndigheten att i vissa fall förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd genomför MKB-direktivets krav på att en miljökonsekvensbedömning måste göras om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bestämmelsen ger dock ett bedömningsutrymme för tillsynsmyndigheten. Vid bedömningen bör det t.ex. kunna beaktas om det är fråga om en tidigare tillståndsgiven verksamhet där påverkan på miljön och enskilda intressen till stor del redan har beskrivits och prövats inom ramen för tidigare meddelat tillstånd samt om en tillståndsprövning av verksamheten pågår. I sådana fall bör tillsynsmyndigheten kunna låta bli att förelägga verksamhetsutövaren om att söka tillstånd för bortledande av grundvatten.

5 Ikraftträdande

Förslag: Ändringen som innebär att den aktuella vattenverksamheten blir anmälningspliktig i stället för tillståndspliktig ska träda i kraft den 15 november 2022.

Skälen för förslaget: Ändringen som innebär att den aktuella vattenverksamheten blir anmälningspliktig i stället för tillståndspliktig bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket för närvarande bedöms vara den 15 november 2022.

6 Konsekvenser

6.1 Syftet med förslaget och alternativa lösningar

Syftet med förslaget är att mildra konsekvenserna av att en fråga om tillstånd till fortsatt täkt- och vattenverksamhet inte hunnit avgöras innan befintligt tillstånd löper ut. Genom att på förordningsnivå införa en möjlighet att efter anmälan godkänna bortledning av grundvatten i en tidigare täkt kan täkten hållas torr under den tid som behövs för en fullständig tillståndsprövning av fortsatt verksamhet alternativt bortförsling av utrustning och förberedelse för efterbehandling.

Alternativa lösningar att t.ex. förlänga tidsbegränsade tillstånd bedöms inte möjliga på förordningsnivå.

6.2 Konsekvenser för staten

Förslaget innebär att verksamhet som innebär bortledning av vatten i vissa fall blir anmälningspliktig i stället för tillståndspliktig. En ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen, medan en anmälan om vattenverksamhet prövas av tillsynsmyndigheten.

Tillsynen över vattenverksamhet, utom sådana vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. miljöbalken, utövas i huvudsak av länsstyrelsen men i vissa fall av kommunen eller Försvarsinspektören för hälsa och miljö.

Tillsynsmyndigheterna hanterar redan i dag liknande ärendetyper och kommer därför inte ha ett behov av kompetensinsatser. Med hänsyn till att prövningen av anmälningar är mindre omfattande än prövningen av tillstånd, kan förslaget därför förväntas minska ianspråktagandet av prövningsresurser för staten.

Utifrån ett statsfinansiellt perspektiv bedöms förslaget vara kostnadsneutralt, med hänsyn till att tillsynen är avgiftsfinansierad.

6.3 Överensstämmelse med skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Att införa en anmälningsplikt för bortledande av en avgränsad mängd grundvatten bedöms vara förenligt med kravet på förhandsprövning i vattendirektivet.

Vad avser förenlighet med MKB-direktivet så pågår inom Regeringskansliet en översyn av regleringen av bl.a. den anmälningspliktiga vattenverksamheten med anledning av den formella underrättelsen som kommissionen meddelat Sverige. Liknande justeringar som föreslagits för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet (M2021/00596) övervägs. En skillnad är dock att för anmälningspliktig vattenverksamhet finns redan ett krav på att anmälningsärendet leder till ett beslut eller i vart fall en underrättelse av något slag. Tillsynsmyndigheten ska också förelägga verksamhetsutövaren att söka om tillstånd om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen (23 § förordningen om vattenverksamhet).

Om det anmälda bortledandet av grundvatten antas medföra betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren föreläggas att söka tillstånd. Skulle den föreslagna anmälningsplikten finnas kvar när anmälningsförfarandet för vattenverksamheter förbättras kommer även den anmälningspliktiga grundvattenbortledningen omfattas av de tillkommande krav som eventuellt behövs för att fullt ut genomföra MKB-direktivet.

6.4 Konsekvenser för kommuner

Förslaget bedöms inte påverka kommunernas rätt till delaktighet i prövningen av ärenden av den aktuella typen.

En kommun kan vara tillsynsmyndighet och därigenom prövningsmyndighet för en sådan verksamhet som omfattas av förslaget genom att länsstyrelsen har överlåtit den operativa tillsynen till kommunen. En överlåtelse kan avse en viss typ av tillsynsobjekt eller ett visst tillsynsobjekt. Det kan inte uteslutas att tillsynen över en sådan verksamhet som omfattas av förslaget kan ha överlåtit till kommunen i enstaka fall. Förslaget kan under alla förhållanden endast ha ringa konsekvenser för kommuner.

Utifrån ett kommunalfinansiellt perspektiv bedöms förslaget vara kostnadsneutralt med hänsyn till att tillsynen är avgiftsfinansierad.

6.5 Konsekvenser för företag

Förslaget innebär att företag som vill bedriva verksamhet som innebär bortledning av grundvatten under vissa förutsättningar kan anmäla verksamheten i stället för att behöva ansöka om tillstånd. Förändringen är processuell och innebär inte minskade krav när det gäller vilka materiella förutsättningar som måste vara uppfyllda för att bedriva en verksamhet. Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för företags möjlighet att

under en begränsad tidsperiod skydda svårflyttad utrustning och infrastruktur som riskerar att förstöras vid en vattenfyllning av en tidigare täkt. Om bortledning av grundvatten inte tillåts ske innebär det i regel alltid att verksamheten inte längre kan fortgå. Det finns också en risk för att utrustning och maskiner kopplade till verksamheten, såsom kross, förstörs i avvaktan på en ny prövning. Sådana konsekvenser kan innebära att verksamheten, trots att ett nytt tillstånd senare beviljas, inte längre har förutsättningar att återstarta.

6.6 Konsekvenser för enskilda

Miljöbalkens processuella regler och Sveriges internationella åtaganden kring enskildas deltagande i beslutsprocesser i miljöfrågor och tillgång till rättslig prövning gäller fortsatt, liksom enskildas rätt till tillgång till information i miljöfrågor. Förslaget bedöms därför inte ha några negativa konsekvenser för enskildas delaktighet eller rätt till information i miljöfrågor. Enskildas rättigheter på grund av eventuell påverkan från vattenverksamheten påverkas inte.

6.7 Konsekvenser för miljön

Förslaget innebär att verksamheter som i dag kräver tillstånd i stället ska genomgå ett anmälningsförfarande. Förändringen är processuell och innebär inte minskade krav när det gäller vilka materiella förutsättningar som måste vara uppfyllda för att bedriva en verksamhet. Miljöbalkens hänsynsregler med bestämmelser om bl.a. kunskapskrav, försiktighetsprincipen, produktval gäller fortsatt liksom till exempel bestämmelser om miljö kvalitetsnormer.

Ett anmälningsförfarande innebär en mindre omfattande prövning än en tillståndprocess och miljökonsekvenserna riskerar därför att bli något mindre utredda i de ärendena. Till skillnad från när tillstånd meddelats har dock tillsynsmyndigheten möjlighet att även efter att ha godkänt en anmälan återkomma med ytterligare förelägganden om förbud, försiktighetsmått eller föreläggande att söka om tillstånd om det skulle behövas. Även den omständigheten att förslaget endast ska gälla under en begränsad period minskar risken för negativa konsekvenser.