

Datum
2016-01-25

Dnr
3126-2015
Ert Dnr
M2015/02675/R

Mottagare
Miljö- och energidepartementet

Handläggare
Annika Johansson
Enheten för miljöprövning och miljötillsyn
annika.johansson@havochovatten.se

Yttrande avseende Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning

Havs- och vattenmyndigheten har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget "Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning". Den del av regeringsuppdraget som rör kategorisering av miljöfarliga verksamheter omfattas inte av denna remiss.

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten har granskat remissen med utgångspunkt från myndigheten ansvarsområde. Generellt tycker myndigheten att förslaget är bra men anser att några förtydliganden bör göras vilka redovisas nedan.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Detaljerade synpunkter

5.18 28 kap. MPF - Rening av avloppsvatten (s 166-168)

Först kan konstateras att de tre olika nivåerna för tillståndsplikt respektive anmälningsplikt beskrivs med krav uttryckta på olika sätt vilket kan uppfattas lite förvirrande:

- "med en anslutning av fler än 2000 personer eller tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar mer än 2 000 pe"
- "avloppsreningsanläggning som är dimensionerad för mer än 200 men högst 2 000 pe"
- "avloppsreningsanläggning som tar emot avloppsvatten från en eller flera sådana anläggningar"

Havs- och vattenmyndigheten anser att det blir tydligare om kraven i förslaget första och andra punkt ovan (28:1 § och 28:3 §) harmoniseras. Myndigheten anser också att den nu gällande inbördes ordningen i 28 kap 1, 2 och 3 §§ miljöprövningsförordningen är mer logisk än den som Naturvårdsverket föreslår. De olika prövningsnivåerna för rening av (i huvudsak) hushållsavloppsvatten (B- och C-anläggningar) bör grupperas tillsammans för att följas av prövningsregler för rening av industriavloppsvatten.

Naturvårdsverket föreslår förändringar i 28:2 för att lydelsen (i tidigare 28:3) ska överensstämma med IED-direktivet. De säger att man endast bör undanta sådana verksamheter som omfattas av direktivet 91/271/EEG (avloppsdirektivet) – men föreslår ändå ett undantag från tillståndsplikten formulerad som ”gäller inte om verksamheten huvudsakligen tar emot avloppsvatten från hushåll eller om verksamheten är tillstånds- eller anmälningsskyldig enligt 13 § FMH.” Havs- och vattenmyndigheten anser att vad som menas med avloppsvatten från hushåll behöva förtydligas. Myndigheten ställer sig också frågande till om ett undantag som gäller tillstånd eller anmälningsskyldighet enligt 13 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) behövs i 28:2 § (punkt tre ovan). Kan det någon gång bli aktuellt att istället pröva enligt 13 § FMH när det gäller denna typ av industriavloppsvatten? Dessutom framgår det redan av 15 § FMH att 13 § FMH inte ska tillämpas på en avloppsanordning som kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen – räcker inte detta undantag? Blir det inte otydligt om undantag ska stå även i 28:2 §? Det pågår för övrigt ett arbete vid Miljö- och energidepartementet med att se över 12-19 §§ FMH samt att ta fram förslag till ny förordning för små avlopp.

6.3 EU:s krav på avfallsområdet

6.3.2.1 (s 174 sista stycke-175 första stycke)

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i Naturvårdsverkets synpunkter om att besluten för C-verksamheter ska ses som en del av tillståndsprövningen och att dessa ärenden därmed ska gå att överklaga av myndigheten. Alternativt att myndigheten ges möjlighet att överklaga tillsynsbeslut.

6.5.8 Användning för anläggningsändamål (s 205-206)

När det gäller definitionen av ”deponi” menar Havs- och vattenmyndigheten att det, i enlighet med deponidirektivet, aldrig kan avse uppläggning i vattenområde. Det vill säga läggande/kvittblivning av massor i vatten, som inte sker för anläggningsändamål, kan inte anses omfattas av definitionen av *deponering*. Det handlar i dessa fall istället om dumpning.

Detta bör förtydligas i underlaget (se mer nedan under kommentaren till 6.5.12 och 6.5.13).

6.5.12 *Uppläggning (s 218-221)*

Rubriken uppläggning kan ge upphov till missförstånd när det gäller hantering av massor i vattenområden. I avsnittet nämns även deponering synonymt. Enligt Hav- och vattenmyndighetens mening kan det, som ovan nämnts, aldrig bli fråga om "uppläggning" eller "deponering" i vatten. Det handlar då istället om dumpning.

Från avfallsdirektivets tillämpningsområde undantas "*sediment som flyttats i ytvatten vid underhåll av vatten och vattenvägar eller för att förhindra översvämning eller mildra effekterna av översvämning och torka eller återvinning av mark från havet, om det är bevisat att sedimenten är icke-farliga*". Naturvårdsverket gör i sin redovisning bedömningen att någon anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen inte behövs för sådan hantering, utan det bör hanteras inom ramen för prövning av vattenverksamheten enligt 11 kap miljöbalken.

Havs- och vattenmyndigheten vill här förtydliga att när det gäller själva muddringsverksamheten prövas denna visserligen inom ramen för 11 kap miljöbalken. "Förflyttning av sediment i ytvatten" skulle däremot, beroende på hur den utförs, kunna vara fråga om dumpning, vilken istället regleras i 15 kap 33 § miljöbalken (se mer under kommentar 6.5.13 nedan).

6.5.12.1

I underlaget anges att "undantag från tillståndsplikten införs för sådan *deponering* av muddermassor som enbart innebär att massorna flyttas i vatten. Havs- och vattenmyndigheten vill här återigen poängtera att det aldrig blir tal om "deponering" när det är i vatten. Då detta kan leda till missförstånd bör det förtydligas i texten. Genom att begreppet *uppläggning* ersätts med *deponering* är det extra viktigt att förtydliga att det som avses när man talar om deponering, endast är uppläggning på land. Det som undantas från deponidirektivet är "*deponering av icke farligt muddringsslam längs med mindre vattenvägar, från vilka det har muddrats, och av icke farligt slam i ytvatten, inbegripet botten*." Havs- och vattenmyndigheten tolkar denna skrivning som att den endast syftar på uppläggning på land.

I nu föreslagen lydelse till 29:13 används begreppet "muddringsslam". Havs- och vattenmyndigheten anser att slam har en lite annan betydelse än "muddermassor". Vid muddring är det inte alltid endast slam som tas upp utan ofta sker även en fördjupning. I deponidirektivet finns också tillägget "...*inbegripet botten*". Även begreppen *mindre sund, kanal och vattenväg* i 29:13 är problematisk. Någon definition av dessa finns inte på andra ställen

i miljöbalken. Möjligen vattenväg i förhållande till farled, men det är osäkert om det är detta som avses här. En annan osäkerhet är vad som avses med "längs med"? Det är oklart hur långt ifrån det är och det bör samtidigt inte finnas någon risk att massorna rinner tillbaka i vattnet vid nederbörd.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår istället följande lydelse;
 "...deponering av högst 1000 ton icke farliga muddringsmassor om föroreningsrisken endast är ringa eller mindre".

6.5.13 Deponering (s.221-225)

Som nämnts ovan anser Havs- och vattenmyndigheten inte att det är fråga om deponering när sediment, massor etc läggs i vatten. Avfallsdirektivet talar inte heller om deponering, utan om *förflyttning*. Det är dock inte helt klart vad som avses med "förflyttning", om man med förflyttning avser något annat än dumpning eller var gränsen i så fall skulle gå mellan förflyttning och dumpning. Avses med förflyttning att det endast är fråga om flytt av massor under/i vattenytan i det absoluta närområdet, men inte när man tar upp massor på en pråm och förflyttar till ett annat ställe?

Av art 2.3 avfallsdirektivet framgår att icke farliga sediment som flyttats i ytvatten helt ska undantas från direktivets tillämpningsområde. Det anges vidare att det ska ske utan att det påverkar skyldigheter enligt annan tillämplig gemenskapslagstiftning. Enligt Havs- och vattenmyndigheten innebär denna skrivning inte att något uttryckligt undantag från en tillståndsplikt måste införas. Snarare att avfallsdirektivet inte alls är tillämpligt när det gäller sådan förflyttning/dumpning. Ett sådant synsätt stämmer enligt Havs- och vattenmyndighetens mening även bättre överens med det faktum att dumpning är förbjudet. Havs- och vattenmyndigheten anser det mycket olyckligt om man i svensk lagstiftning inför en form av dubbelreglering när det gäller dumpning. Dumpning skulle därmed vara dels förbjudet enligt 15 kap miljöbalken, dels undantaget från tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen. Genom att införa en skrivning om undantag antyds ju samtidigt att tillståndsplikt gäller för det fall undantaget inte är tillämpligt. Av Naturvårdsverkets föreslagna skrivning är det också oklart vad som gäller i de fall det exempelvis rör sig om *farliga sediment* som flyttats i ytvatten vid underhåll. Skulle en sådan förflyttning vara tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen?

I de fall det är fråga om dumpning, träder förbudet in och dispensprövning ska ske enligt gällande bestämmelser i 15 kap 31-33 §§. Havs- och vattenmyndigheten är mycket tveksam till om sådan dumpning samtidigt kan vara anmälnings-/tillståndspliktig alternativt undantagen från sådan anmälnings-/tillståndsplikt med stöd av 9 kap miljöbalken. Mark- och miljödomstolen (MÖD) har i några rättsfall resonerat kring denna fråga och i de fallen kommit fram till att meddelande av tillstånd till miljöfarlig

verksamhet enligt 9 kap miljöbalken som regel får anses oförenligt med syftet med bestämmelserna om dumpningsdispens (se MÖD 2011:50 och MÖD 2009:30). Av MÖD:s avgörande den 5 maj 2015 i mål M 1260-14 framgår även följande. Ett avsteg från det generella förbudet mot dumpning av avfall ska prövas enligt miljöbalkens bestämmelser om dispens för dumpning i 15 kap. Dessa bestämmelser utgör specialregler och någon avvägning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken aktualiseras inte vid dispensprövningen. En prövning av dispens innebär en bedömning enbart enligt 15 kap 31-33 §§ miljöbalken.

Andra situationer där både tillstånd och dispens krävs, t.ex. vid byggande i strandskyddat område eller inom naturreservat, är inte heller jämförbara. I de fallen beror dubbelprövningen på lokaliseringen snarare än själva åtgärden/verksamheten. En verksamhet kräver t.ex. bara dispens utöver tillstånd eller anmälan om den utförs inom strandskyddat område. En dumpningsåtgärd däremot är alltid förbjuden och kräver dispens, oavsett var den utförs.

I föreslagen lydelse av 29:14 har även orden underhåll, vatten och vattenvägar kombinerats, vilket inte ger ett bra resultat. I 11 kap miljöbalken saknas exempelvis bestämmelser om "underhåll" av vatten, och det finns heller ingen definition av vattenvägar. Havs- och vattenmyndigheten har förståelse för att man vill använda samma begrepp som i direktiven, men det finns en risk att det försvårar snarare än förenklar.

För det fall det ändå anses nödvändigt att införa en reglering föreslår Havs- och vattenmyndigheten att åtminstone begreppet deponering tas bort och att följande lydelse i 29:14 används; *"tillståndsplikt gäller inte icke-farliga muddringsmassor som flyttats i ytvatten i samband med en vattenverksamhet"*.

Skrivningarna i 29:15 och 16 bör ändras på liknande sätt som föreslagna 14 §.

12. Informationsplikt (s. 306-309)

Havs- och vattenmyndigheten ställer sig bakom Naturvårdsverkets förslag att i nuläget inte införa någon informationsplikt. Det då ytterligare tid behövs för att samla information och kunskap, följa upp de senaste förändringarna och utvärdera resultatet. Myndigheten anser däremot att förslaget om att utveckla alternativa metoder för att inhämta information om nytillkomna U-verksamheter är viktigt och bör prioriteras för att effektivisera och förenkla för bland annat tillsynsmyndigheterna.

Beslut om detta yttrande har fattats av vikarierande generaldirektören Ingemar Berglund efter föredragning av enhetschefen Ann Lundström. I handläggningen av ärendet har även deltagit avdelningschefen Björn Sjöberg, utredarna Annika Johansson, Malin Hemmingsson, Malin Aarsrud, Pia Almbring, Åsa Gunarsson, Margareta Lundin Unger och Anders Skarstedt samt verksjuristerna Jenny Liökel och Ann Dahlberg.



Ingemar Berglund



Ann Lundström