

Samordnare
Katrin Herrlin Sjöberg
Tel. direkt: 010-223 87 10
Mobil: 070-223 00 55
E-post: katrin.herrlin.sjoberg@lansstyrelsen.se

Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande angående Remiss av promemorian Anmälningsskyldighet för att leda bort grundvatten från kalkstenstäckor (Dnr M2021/01463)

Länsstyrelsen i Kalmar län tillika, Vattenmyndighet för Södra Östersjöns vattendistrikt, har tagit emot Regeringskansliets remiss angående Promemorian Anmälningsskyldighet för att leda bort grundvatten från kalkstenstäckor.

Vattenmyndigheten för Södra Östersjön (Vattenmyndigheten) förstår promemorian på så sätt att lagförslaget ska tillämpas i första hand på Cementas AB:s kalkstenstäckor i Slite. Yttrandet utgår därför från de förutsättningar som gäller för Cementa AB:s verksamhet i Slite och dess påverkan på omkringliggande vattenförekomster, däribland grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma (WA96690582).

Vattenmyndigheten har sedan 1 januari 2019 i uppdrag att yttra sig till myndigheter och kommuner som prövar en fråga om tillåtlighet för en verksamhet eller åtgärd som ändrar en grundvattenförekomstsnivå, 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Vattenmyndigheten har varit remissmyndighet i prövningen av Cementa AB:s verksamhet i Slite, och lämnat yttrande till och deltagit vid huvudförhandlingarna i mark- och miljödomstolen samt mark- och miljööverdomstolen. Vattenmyndigheten har efter föreläggande från mark- och miljödomstolen yttrat sig om bestämmelserna i 5 kap. 4 § miljöbalken avseende försämringsförbudet, äventyrande av miljö kvalitetsnormer och förutsättningarna för tillåtlighet enligt 4 kap 11-12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

Sammanfattning

Vattenmyndighetens bedömning är att föreslagen ändring av 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter riskerar att inte uppfylla sitt syfte och ge den effekt som beskrivs i promemorian eftersom förslaget inte hanterar hinder för tillsynsmyndigheten att besluta om betydande påverkan och förelägga om tillståndsprövning.

Vidare är det Vattenmyndighetens bedömning att föreslagen ändring av 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter riskerar att inte uppfylla sitt syfte ifall tillsynsmyndigheten inte kan fatta beslut i ett ärende som överklagats till Högsta domstolen.

En länshållning av täkter motsvarande 1 100 000 m³ år har inom vattenförvaltningen bedömts utgöra betydande påverkan och bidragit till både otillfredsställande kemisk och kvantitativ grundvattenstatus för grundvattenförekomsten Mellersta Gotland - Roma.

Förslaget riskerar att inte vara förenligt med kraven på åtgärdsprogram i vattendirektivets artikel 7.2, 7.3 och 11.3 c och d.

Motivering

Författningsförslaget

Vattenmyndighetens bedömning är att förslagen ändring av 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter riskerar att inte uppfylla sitt syfte och inte uppnå den effekt som beskrivs i promemorian. För att syftet med ändringen ska kunna uppnås behöver tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga om tillståndsplikt istället för anmälningsplikt med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen samt bedömningsutrymmet att besluta om betydande miljöpåverkan förmodligen tas bort. Detta är sannolikt i strid med MKB-direktivets bestämmelser vilket redogörs för i promemorian. Även om förslaget innebär att bortledande av upp till 1 100 000 m³ grundvatten under en begränsad tid definieras som en mindre vattenverksamhet finns praxis avseende andra kriterier för tillsynsmyndighetens bedömning än bara omfattningen på verksamheten.

I Mark- och miljööverdomstolen dom den 24 november 2016 i mål M 2444-16 ”Anmälan av uppförande av småbåthamn/pir, Trolludden, Bredavaviken i Nordmalings kommun” anges att:

”... reglerna om anmälningsplikt infördes eftersom tillståndsförfarandet för mindre vattenverksamheter upplevdes som onödigt betungande (prop. 2004/05:129 s. 69). Utgångspunkten är därmed att de i 19 § FVV uppräknade vattenverksamheterna typiskt sett utgör sådana mindre vattenverksamheter för vilka det anses vara tillräckligt med ett förenklat förfarande. Tillsynsmyndigheten kan dock enligt 23 § första stycket 2 b FVV förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen.

...I den ovan angivna propositionen anges att de verksamheter där anmälningsplikt kan anses tillräckligt inte ska vara mer omfattande än att de berörda kan antas inte ha något att invända mot verksamheten. Om verksamheten kan antas medföra betydande påverkan på allmänna intressen får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd (a. prop. s. 73).”

I domskälen anges att det är länsstyrelsens bedömning huruvida en verksamhet har liten påverkan och om påverkat område saknar särskilt skyddsvärde som avgör ifall verksamheten kan hanteras inom ramen för ett anmälningssärende. I samrådsprocessen inför Cementa AB:s verksamhets nuvarande tillstånd (från 1 oktober 2010 i mål M 2334-09) bedömde Länsstyrelsen Gotland att verksamheten utgör en betydande miljöpåverkan. Enligt verksamhetens egenkontroll har länsställningen av täkterna omfattat mer än 1 100 000 m³ per år tills idag.

I samband med prövningen av det nuvarande tillstånd gjordes heller ingen bedömning av försämring av kvantitativ respektive kemisk grundvattenstatus eller äventyr av miljö kvalitetsnormen för grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma (WA96690582). 2010 tolkades försämringsförbudet på en övergripande nivå och miljö kvalitetsnormer för vatten betraktades inte som juridiskt bindande gränsvärdesnormer. Situationen förändrades 1 juli 2015 i samband med Weserdomen, C-461/13. Uttolkandet av Weserdomen infördes i Miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen 1 januari 2019. Ytterligare tolkning av Weserdomen konsekvenser för grundvattenförekomster kom 16 augusti 2017 i Bielefelddomen, C-535/18. Någon prövning av påverkan på grundvattenförekomsten utifrån EU-rätten kan således inte anses vara beskriven och prövad inom ramen för tidigare meddelat tillstånd.

Berörda parter har i samband med Cementas ansökan om nytt tillstånd (efter 2021) haft invändningar mot verksamheten. Det finns anledning att anta att ett bortledande av 1 100 000 m³ grundvatten kan uppfattas som omfattande och att berörda parter fortsatt kan ha invändningar mot verksamheten. Verksamheten riskerar att påverka de allmänna intressena kommunal dricksvattenförsörjning och Natura 2000-områdena Hejmum Kallgate, Bojsvätar och Grodvät.

Utifrån ovan nämnda praxis, Länsstyrelsens bedömning av betydande påverkan vid ansökan av befintligt tillstånd, Weserdomen och införandet av Weserdomen i svensk rätt är det troligt att en bortledning av 1 100 000 m³ grundvatten bedöms som en betydande miljöpåverkan som omfattas av tillståndsplikt.

Ikraftträdande och upphörande

Ändringen som innebär att den aktuella vattenverksamheten blir anmälningsskyldig i stället för tillståndsskyldig ska träda i kraft den 1 september 2021 och gälla till utgången av 2022. Bestämmelsen ska kunna tillämpas på anmälningar som lämnats in före ikraftträdandet. Cementas nuvarande tillstånd löper ut den 31 oktober 2021.

Vattenmyndighetens bedömning är att det finns en risk att syftet med denna övergångsregel inte kan uppnås pga. av hinder för tillsynsmyndigheten att fatta beslut. Cementa AB har överklagat Mark- och miljödomstolens beslut till Högsta domstolen 2021-07-21. Högsta domstolen har ännu inte fattat beslut om prövningstillstånd. Tillsynsmyndigheten kan vara förhindrad att fatta beslut i ett nytt anmälningssärende om grundvattenbortledning tills ett överklagande har prövats i Högsta domstolen och beslutet har vunnit laga kraft (*litis pendens*).

Vattenmyndigheten noterar att den föreslagna ändringen i förordningen ska vara tillfällig. Tillfälliga ändringar där anmälningsplikt ersätter tillståndsplikt har tidigare genomförts i samband med stormen Gudrun (lagring av timmer eller annat virke) och Coronaepidemin (krematorier och produktion av sjukvårdsmaterial, medicinsk utrustning samt av andra produkter för att minska smittspridning). Föreslagen lagändring i Promemorian, till skillnad från ovan beskrivna situationer av naturfenomen och pandemi, initieras av att en specifik verksamhetsutövers ansökan avvisats med hänvisning till bristfällig miljökonsekvensbeskrivning.

Konsekvenser för grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma (WA96690582).

Konsekvenser för vattenmiljön av föreslagen lagändring avseende äventyrande samt försämring av vattenförekomstens status är att likna vid en fortsatt läns hållning utan ytterligare brytning av kalksten. En läns hållning om 1 100 000 m³ vatten motsvarar storleksordningen på den läns hållning som skett i västra brottet och File Hajdar under 2018 och 2019. Denna läns hållning är bedömd i vattenförvaltningscykel 3 (2016-2021) inom arbetet med kartläggning och analys av grundvattenförekomster som utförts av Vattenmyndigheten. Resultatet är att grundvattenbortledningen som denna läns hållning medför har bedömts utgöra betydande påverkan och har lett till både otillfredsställande kemisk och kvantitativ grundvattenstatus för grundvattenförekomsten Mellersta Gotland - Roma. Detta har även framgått av Vattenmyndighetens tidigare yttranden i mål M7575-17 och M1579-20.

Lagförslaget riskerar att försvåra en förbättrad vattensituation i området runt kalkstenstäckerna där påverkan uppstått till följd av hittillsvarande grundvattenbortledning. Exempelvis skulle vattensituationen för vattentäkten (belägen öster om File Hajdar täkten) och enskildas privata brunnar försämrats ifall den samlade volymen läns hållet vatten från bergtäkten File Hajdar skulle öka från dagens nivåer (ca. 700 000 m³ för åren 2018 och 2019). Detta möjliggörs av lagförslaget eftersom fördelningen av de föreslagna 1 100 000 m³ läns hållet vatten inte specificerats mellan File Hajdar respektive Västra brottet.

Överensstämmelse med skyldigheter som följer av medlemskapet i EU

Vattenmyndighetens bedömning är att ett anmälningsförfarande som möjliggör bortledning av upp till 1 100 000 m³ grundvatten i ett år från grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) kan bedömas vara förenligt med kravet på förhandsprövning i vattendirektivet men riskerar att inte vara förenligt med kraven på åtgärdsprogram enligt vattendirektivets artiklar 7.2, 7.3 och 11.3 c och d). Se även dom 24 juni 2021 i mål C-559/19 avseende Doñana, Spanien.

Grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) har otillfredsställande kvantitativ grundvattenstatus i vattenförvaltningscykel tre (2016-2021), samt även i vattenförvaltningscykel två (2010-2016). Grundvattenförekomsten uppvisade god kemisk grundvattenstatus i vattenförvaltningscykel två (2010-2016) men otillfredsställande kemisk grundvattenstatus i vattenförvaltningscykel tre (2016-2021) med avseende på klorid samt tri- och tetrakloreten. I vattenförvaltningscykel tre överskrider även

sulfathalten utgångspunkt för vända trend (se SGU FS 2013:02, §9-§10). Konsekvensen av ovanstående är att grundvattenförekomsten Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) är en av de vattenförekomster som Vattenmyndigheten behöver rapportera som försämrade i Sveriges rapportering av vattenförvaltningen till EU-kommissionen i mars 2022.

Gällande miljökvalitetsnorm för Mellersta Gotland – Roma (WA96690582) är god kvantitativ och kemisk grundvattenstatus 2021. Det behövs därför åtgärder för att nå miljökvalitetsnormen till 2021.

Vattenmyndigheten har lämnat förslag på åtgärder i VISS

(<https://viss.lansstyrelsen.se/Waters.aspx?waterMSCD=WA96690582#pagemodule15>). Enligt

Länsstyrelsen Gotland finns inga åtgärder genomförda eller planerade för att säkerställa att miljökvalitetsnormen för kvantitativ och kemisk grundvattenstatus i förekomsten kan följas. Planerade åtgärder är enbart förebyggande åtgärder - inrättande av två vattenskyddsområden.

Grundvattenförekomsten riskerar alltså att inte uppnå miljökvalitetsnormen till 2021 i brist på genomförda åtgärder.

Förslag på ny miljökvalitetsnorm i vattenmyndighetens samråd under 2020-2021 avseende vattenförekomsten är god kemisk och kvantitativ status till 2027. Effektiva åtgärder kommer krävas för att klara miljökvalitetsnormen till 2027, annars riskerar grundvattenförekomsten att uppvisa en oförändrad utveckling eller försämring även till 2027. Att införa anmälningsplikt under ytterligare ett år för bortledning av grundvatten riskerar att försvåra uppnåendet av målen i vattendirektivet.

Beslut om detta yttrande har fattats per capsulam av Vattendelegationen för Södra Östersjöns vattendistrikt efter redogörelse av Irene Bohman, Vattenvårdsdirektör. I handläggningen av ärendet deltog också Katrin Herrlin Sjöberg och Martin Rappe George, Vattenmyndigheten Södra Östersjön.

Peter Sandwall

Irene Bohman

Denna handling har godkänts elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.