

Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande "I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler" SOU 2014:35

---

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 18 juni 2014 erhållit rubricerat ärende för yttrande. Med anledning härav vill SGU framföra följande:

### **SGUs roll och utgångspunkter**

Utöver de uppgifter som SGU ansvarar för inom geologisk informationsförsörjning och mineralfrågor är SGU även en miljömålsmyndighet med särskilt ansvar för miljö kvalitetsmålet "Grundvatten av god kvalitet", som förutom aspekter på grundvattnets kvalitet och kvantitet och påverkan på akvatiska ekosystem även omfattar bevarande av naturgrusavlagringar.

SGU arbetar brett med grundvattenfrågor och utfärdar t.ex. vägledning och handböcker avseende bland annat uttag av grundvatten, grundvattenskydd, grundvattenprovtagning och grundvattenkvalitet. SGU samlar in och tillhandahåller data via SGUs vattentäcksarkiv, brunnsarkiv och miljöövervakning av grundvatten. SGU för fram grundvattnets betydelse i samhället och vägleder och samverkar om vattenskyddsfrågor och vattenförsörjningsplanering, liksom om hur en minskad användning av naturgrus bör ske samt ger råd om materialförsörjningsplanering. I SGUs uppgifter omfattas även att utfärda föreskrifter till vattenmyndigheterna om hur grundvatten ska förvaltas enligt ramdirektivet för vatten. I detta arbete ingår även att vägleda vattenmyndigheterna och att samverka med Havs- och vattenmyndigheten.

Som miljömålsmyndighet har SGU även ett generellt ansvar att verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt kan uppnås.

Det är främst mot bakgrund av ovanstående redovisade myndighetsuppgifter som SGU lämnar synpunkter på översänt ärende.

### **Sammanfattande synpunkter**

Den huvudsakliga förändringen mot nuläget är att det i slutbetänkandet föreslås en samordning kring lagstiftningen så att hantering av vattenverksamheter vad gäller flera aspekter kommer att ske på liknande sätt som med miljöfarlig verksamhet. Ett antal äldre regler tas bort vilket förenklar hanteringen kring vattenverksamheter i

vissa tillämpningar. Några av de fördelar som SGU ser med förslaget är dels att tillståndsprocessen effektiviseras genom en tillämpning av väl genomarbetade klassificeringar av A-, B- och C-verksamheter och dels att omprövningsprocessen blir effektivare och mer bindande än tidigare.

Samtidigt vill SGU påpeka att SGU är kritisk till att:

- SGU inte är utpekad som en av de myndigheter som ska utarbeta förslag till föreskrifter om vilka vattenverksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsskyldighet. SGU anser att myndigheten har en självklar roll i den del av detta arbete som berör grundvatten. Viktiga punkter är bland annat bortledning av grundvatten, markavvattnings- och schaktning/grävning under grundvattenytan.
- Utredningen inte har berört vissa grundvattenfrågor som SGU gärna velat se belysta. Till dessa hör bland annat de för miljökvalitetsmålet ”Grundvatten av god kvalitet” viktiga frågorna om sand- och grusbrytning under grundvattenytan och om ökad samordning för en god hantering av grundvatten i stadsmiljö.

SGU bedömer även att utredningen underskattar konsekvenserna för tillsyns- och prövningsmyndigheterna. I dagsläget, när verksamhetsutövaren ska bedöma om skäl föreligger för prövning, hamnar många verksamheter utanför prövningsförfarandet. När dessa nu ska tillståndsprövas eller anmälas kommer belastningen på tillsyns- och prövningsmyndigheter att öka. Detta innebär att de positiva konsekvenser som förutspås för verksamhetsutövare i form av förenklingar och tidsbesparing kan komma att utebli.

### **SGUs roll i utredningsarbetet**

SGU har inte deltagit i utredningsarbetet och har därmed inte varit med i utformandet av lagda förslag. SGU ser detta som anmärkningsvärt då SGU ansvarar för en rad frågor kring grundvatten och där frågor som berör vattenverksamhet har hög aktualitet. Som framgår ovan är SGU sedan lång tid engagerade i frågor som rör vattenförsörjning och grundvattenbortledning för exempelvis dricksvattenförsörjning, industriell användning, bevattning, energiuttag etc. Utformningen och rättstillämpningen av 11 kap. miljöbalken (MB) påverkar grundvattenfrågorna på flera sätt och därmed arbetet med miljökvalitetsmålet ”Grundvatten av god kvalitet”, förutsättningar för utformning av åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen samt flera andra närliggande frågor.

SGU önskar därför medverka i det fortsatta arbetet, bland annat i utarbetandet av förslag till vilka verksamheter som ska omfattas av anmälningsskyldighet respektive tillståndsskyldighet, se nedan.

### **Kap 4. Överväganden och förslag avseende tillståndsprövning m.m.**

Utredningen föreslår att prövningsplikten för vattenverksamhet inte ska vara generell i fortsättningen. I stället ska det, på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet, framgå av regeringens föreskrifter vilka verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. En tillståndspliktig verksamhet ska definieras som en A-verksamhet (mark- och miljödomstolen) och en anmälningspliktig som en C-verksamhet (till tillsynsmyndighet, dvs. respektive länsstyrelse och/eller kommunerna).

SGU ser generellt positivt på förslaget med vissa reservationer. SGU har i miljömålsarbetet (i Fördjupad utvärdering 2012, Naturvårdsverket Rapport 6500 utgiven 2012) föreslagit att möjlighet till anmälan av vattenverksamhet bör utredas. Myndigheten förde fram synpunkten att detta skulle förbättra möjligheten till överblick och kontroll över grundvattenuttaget i bland annat urbana områden, samt att anmälningsprocessernas kortare handläggningstider skulle kunna underlätta arbetet för både verksamhetsutövare och myndigheter. SGU bedömer dock att utredningen underskattar konsekvenserna för tillsyns- och prövningsmyndigheterna och att det finns en risk för överbelastning på både Mark- och miljödomstolar och på tillsynsmyndigheter om inte förslaget åtföljs av utökade resurser. I dagsläget, när verksamhetsutövarna ska bedöma om skäl föreligger för prövning, hamnar många verksamheter utanför prövningsförfarandet när verksamhetsutövare väljer att inte ansöka om tillstånd på grund av upplevda långa handläggningstider.

SGU bedömer vidare att det krävs en noggrann genomgång av verksamheter som berör grundvatten, inklusive diskussioner både kring möjliga/eventuella undantag från prövnings- respektive anmälningsplikt och kring vilken verksamhetskategori (A eller C) som ska gälla. Viktiga punkter är bland annat bortledande av grundvatten, infiltration, markavvattning och schaktning/grävning under grundvattenytan (se vidare nedan). Även effekterna av omprövning i relation till grundvattenrelaterade verksamheter måste övervägas, liksom konsekvenser av upphävande av tillstånd, dvs att exempelvis ett grundvattenuttag upphör.

Havs- och vattenmyndigheten föreslås i utredningen få uppdraget att i samråd med Naturvårdsverket utarbeta förslag till föreskrifter om vilka verksamheter som ska omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. SGU anser att SGU har en självklar roll i den del av detta arbete som berör grundvatten. Vid ett eventuellt genomförande av utredningens förslag anser SGU, i egenskap av föreskrivande myndighet på grundvattenområdet, att myndigheten ska medverka i ett sådant uppdrag till Havs- och Vattenmyndigheten.

### **Tillsynsvägledning**

SGU vill också betona att om fler och mer komplexa verksamheter anges som C-verksamheter ökar även kravet på tillsynsvägledning. En separat fråga är hur tillsynsvägledningen kan utvecklas som en följd av utredningsförslaget. SGU bedömer att tillsynsvägledningsbehovet avseende grundvatten kommer att öka och vill väcka frågan om förslaget kan komma att innebära att SGU ska tilldelas en

formell roll vad gäller tillsynsvägledning för grundvatten. I dagsläget har HaV detta ansvar och HaV och SGU samråder sporadiskt kring tillsynsvägledningsfrågorna avseende grundvatten.

### **Bortledning av grundvatten**

SGU ser positivt på förslaget till införandet av anmälningsplikt för vissa typer av vattenverksamhet. Dock har myndigheten tidigare varit tveksam till att införa fasta uttagsgränser för grundvattenuttag/bortledning av grundvatten. Detta eftersom även mycket små uttag i olyckliga fall kan ge stora negativa konsekvenser i form av sättningar, påverkan på närliggande brunnar m.m. Om uttagsgränser sätts för anmälan istället för tillstånd bör det övervägas om detta kan kombineras med ett krav på att verksamhetsutövaren ska kunna visa att konsekvenserna är små. Klassificeringen som C-verksamhet innebär också att det blir svårare att utreda oförutsedd skada, vilket bör beaktas i sammanhanget. Samma resonemang gäller för tillfällig bortledning av grundvatten (föreslaget som C-verksamhet i utredningens bilaga 4).

### **Schaktning och annat arbete under grundvattenytan**

Brytning av naturgrus m.m. under grundvattenytan är ett exempel på en fråga där SGU aktivt deltar i diskussionen gällande vad som utgör vattenverksamhet. SGU har i remissyttranden i samband med flera täktärenden under senare tid framfört att grusbrytning under grundvattenytan är att betrakta som vattenverksamhet. I januari 2014 överklagade Naturvårdsverket i samråd med SGU en dom från Miljöprövningsdelegationen i Västra Götalands län som gav tillstånd för sand- och grusbrytning enligt 9 kap. MB. Domen överklagades till Mark- och miljödomstolen som upphävde Miljöprövningsdelegationens dom med hänvisning till att grusbrytning under grundvattenytan är att betrakta som vattenverksamhet och ska hanteras i enlighet med reglerna i 11 kap. MB (<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Remisser-och-Yttranden/Yttranden/Yttranden-2014/Beslut-om-naturgrustakt-i-Bondestorp-upphavs/>). SGU ser behov av att fastlägga synen på grusbrytning under grundvattenytan som vattenverksamhet och lyfta frågan om denna verksamhet kan betraktas som A-verksamhet. I anledning av detta vill SGU medverka i en vidare diskussion om frågan kring arbete under grundvattenytan och klassificering av A-, B- respektive C-verksamheter.

### **Samfälligheter för bortledande av grundvatten och värme/kylanläggningar**

Utredningen tar inte upp behovet av samordning av grundvattennivåer i urbana områden. I urban miljö är fastigheterna små och grundvattenförändringar påverkar i regel både grannfastigheter och fastigheter på större avstånd. Här finns behov av nya system för "management" av grundvattenresursen. Dagens system där verksamheter planeras och utförs som separata system där den som är först får företräde är inte optimalt, varken från miljö-, säkerhets-, hushållnings- eller ekonomisk synpunkt. En

möjlig lösning är att inrätta samfälligheter för grundvattenbortledning (från undermarksbyggande) som gemensamt kan ta ansvar för grundvattennivåer genom gemensamt kontrollprogram. Detsamma gäller värme/kylanläggningar.

### **Samhällsekonomisk tillåtlighet**

SGU ser inte något hinder i att ta bort bestämmelsen om samhällsekonomisk tillåtlighet och instämmer i utredningens resonemang avseende svårigheten att beräkna samhällsekonomisk nytta.

Avseende utredningens kommentar kring behovsprövningsreglerna i 9 kap. 6 f-h §§ menar SGU dock att dessa är mer specifika än reglerna i 2-4 kap. MB och att det därmed är olämpligt att flytta dessa. Behovsprövningsreglerna prövar inte den allmänna skäligheten utan syftar till att överväga om andra material till naturgrus kan användas. Reglerna är av stor vikt för uppnåendet av miljökvalitetsmålet ”Grundvatten av god kvalitet” och bör finnas kvar.

### **Ersättning för domstolskostnader**

SGU är tveksamt inställd till utredningens förslag om borttagande av ersättning för domstolskostnader och att ersättning för skada hänförs till civilrättslig prövning. Vi håller med utredningen om att vattenverksamhet i större utsträckning än miljöfarlig verksamhet leder till intrång i enskildas rättigheter och menar därför att dessa ersättningar bör finnas kvar inom tillståndsförfarandet. Det är SGUs erfarenhet i grundvattenärenden att sökandes underlag sällan är tillräckligt väl underbyggda för att kunna påvisa att inga skador uppstår, och det finns en risk för ytterligare försämrade utredningar om ersättningsfrågorna inte tas upp i tillståndprocessen. För påverkan som berör grundvattensystem är det svårt att utan ingående undersökningar fullt ut förutse vilka konsekvenser detta kan leda till. För enskilda som kan beröras av effekter av grundvattenbortledning kan det innebära stora svårigheter att på egen hand ta fram ett underlag som kan visa att eventuella skador beror på den aktuella verksamheten.

### **Kapitel 5 och 6 – Omprövning**

SGU ser positivt på förslaget att om en verksamhetsutövare underlåter att inom föreskriven tid uppfylla villkor i en omprövningsdom, så innebär det att MB:s sanktionssystem i 26 och 29 kap. MB avseende tillsyn och straff blir tillämpliga och således inte att omprövningsdomen förfaller.

### **Upphävande av tillstånd på tillståndsinnehavarens initiativ**

SGU anser att utredningen borde tydligare ha belyst upphävande av tillstånd på verksamhetsutövarens initiativ avseende bortledning av vatten. Att upphöra med bortpumpning av grundvatten kan innebära stora problem t ex i stadsmiljö där

byggnader och andra anläggningar anpassats till den nuvarande grundvattenytan. Sådana förändringar bör vara tillståndspliktiga.

## **Kapitel 7 och 8 – Markavvattning**

I kapitel 7.4.2 berörs begreppsmässigt markavvattning och bortledning av grundvatten. SGU instämmer i problematiken kring gränsdragningen mellan dessa. SGU anser att det ytliga grundvattnet som ibland betraktas som markvatten istället ska ses som grundvatten som det de facto är. SGU bedömer att det förekommer dikningsverksamhet som innebär alltför betydande grundvattenbortledning. Det är i områden med brist på grundvatten mycket viktigt att den begränsade grundvattenbildning och magasineringsförmågan som är möjlig tillåts ske utan onödigt omfattande dräneringsinsatser. Kunskapen hos aktörerna om grundvattnets uppträdande och betydelse är ofta begränsad vilket medför att insatser som negativt kan påverka grundvattnet förekommer frekvent.

Sammantaget anser SGU att det behövs en utökad kunskap om och större hänsynstagande till grundvattnet relaterat till bedömning av vattenverksamheter. Exempelvis behöver kompetensen om grundvatten hos sakkunniga inom markavvattningsfrågor bibehållas och utvecklas. SGU ser därmed också behov av att SGU medverkar i det uppdrag (kap 8.8) gällande omprövning av markavvattning som Naturvårdsverket föreslås erhålla.

## **Kapitel 11 – Konsekvenser av utredningens förslag.**

SGU instämmer i utredningens uppfattning om att de oklarheter som finns idag avseende tillstånds- och anmälningsplikt bör minska tack vare utredningens förslag.

SGU ställer sig dock tveksam till utredningens slutsats att förslaget inte kommer att innebära ytterligare belastning för befintliga prövnings- och tillsynsmyndigheter. I dagsläget är vattenverksamheter undantagna från tillstånds- eller anmälningsplikt om det är ”uppenbart” att varken allmänna eller enskilda intressen skadas. Bedömningen om vad som är uppenbart görs av verksamhetsutövaren. Det är SGUs erfarenhet att många verksamhetsutövare medvetet eller omedvetet inte bedömer att det finns en sådan risk där fackmän möjligen hade gjort en annan bedömning och därför avstår från att ansöka om tillstånd. Vad det beror på är svårt att uttala sig om, men det är möjligt att det egentliga skälet t e x kan vara upplevda långa handläggningstider. Dessa verksamheter som borde ha prövats i en tillståndprocess hamnar idag utanför prövnings- och tillsynsförfarandet. Minskningen av oklarheter om vad som ska prövas innebär därmed en ökning av prövning och tillsyn.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Lena Söderberg.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även adjungerade professorn Lars-Ove Lång, avdelningschefen Göran Risberg, enhetschefen Jakob Levén, statsgeologerna Helena Dahlgren, Lena Maxe, Peter Dahlqvist, Björn Holgersson samt juristen Fredrik Bäck, den senare föredragande, deltagit.

Lena Söderberg

Fredrik Bäck