



**Vår referens**

Förvaltningsavdelningen  
Rättsenheten  
Johanna Lindström  
040-25 25 24

**Klaganden**

Shell Exploration and Production AB

Ombud:

Per Molander och Felicia Terenius  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 1711  
111 87 STOCKHOLM

## Överklagande av beslut om tillståndsprövning på fastigheten Hedeberga 9:3 i Tomelilla kommun

### Beslut

Länsstyrelsen upphäver det överklagade beslutet och visar ärendet åter till Ystad – Österlenregionens miljöförbund för fortsatt handläggning och utarbetande av erforderliga försiktighetsmått.

### Redogörelse för ärendet

Efter anmälan från Shell Exploration and Production AB (bolaget) angående djupborrning, kod 13.70 i bilaga till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH), beslutade Ystad – Österlenregionens miljöförbund den 25 september 2009, § 35, att förelägga bolaget att ansöka om tillstånd för provborrning enligt 9 kap 6 § miljöbalken (MB). Så som skäl för sitt beslut angav miljöförbundet i huvudsak följande. Några av de mest betydande miljöaspekterna är risken för påverkan och förorening av mark, grundvatten och brunnar. Andra betydande miljöaspekter är bl.a. uppkomsten av farligt avfall, människors påtagliga oro för borrning och utvinning samt risk för skador på människor och miljö vid olycka eller haveri. Projektet är starkt kopplat till utvinning av naturgas och syftar till framtida utvinning. Projektet kan heller inte anses följa hushållsprincipen i 2 kap om de allmänna hänsynsreglerna. Projektet kommer att medföra avfall och farligt avfall, vilket eventuellt innebär mellanlagring av >1 ton farligt avfall (kod 90.50). Olyckor kan tänkas uppkomma vid kraftigt hållregn, påträffande av sprickbildningar, speciellt då borrningen kommer att ske <150 meter från en diabasgång. Det finns en stor oro inför vad provborrningarna kan förstöra. Bristen på information har varit påtaglig. Angivna



synpunkter medför att projektet uppfyller de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, vilket medför att verksamheten ska anses vara tillståndspliktig. Vidare anser miljöförbundet att verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed föreläggs verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap 6 § MB. Slutligen anser miljöförbundet att det finns en tydlig koppling mellan provborrning och framtida utvinning av naturgas, vilket inte kan bortses ifrån i miljöförbundets bedömning. Detta gör att verksamheten omfattas av verksamhetskoden om utvinning (11.20) och inte för djupborrning (13.70) enligt FMH. Beslutet gäller även om det överklagas.

Bolaget har överklagat miljöförbundets beslut och anført i huvudsak följande. Den borrning som bolaget planerar att genomföra är en anmälningspliktig verksamhet som omfattas av beteckningen 13.70 i bilaga till FMH. Borrningen innebär endast en temporär och mycket begränsad miljöpåverkan som enbart berör borrhålets absoluta närområde. Så som redovisats i anmälan kan borrningen, med de försiktighetsmått som bolaget åtagit sig, bedrivs utan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Visst avfall kommer att genereras vid borrningen, men endast en mycket liten del av detta utgör farligt avfall. Risker hanteras genom utformningen av verksamheten och de försiktighetsmått som planeras vidtas varför risken för oförutsedda konsekvenser är minimal. Det stengärde och kända fornlämningar som finns i området kommer inte att beröras. Bolaget har visat att verksamheten inte kommer att medföra någon betydande miljöpåverkan. Bolaget yrkar att Länsstyrelsen meddelar beslut som innebär att verksamheten får bedrivs utan föregående tillståndsprövning och att Länsstyrelsen jämlikt 26 kap 26 § MB förordnar att beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas. Bolaget framför i tilläggsyrkande att Länsstyrelsen upphäver miljöförbundets förordnande att det överklagade beslutet ska gälla även om det överklagas.

Miljöförbundet har i yttrande anført i huvudsak följande. Verksamheten kan medföra risk för betydande föroreningar eller andra olägenheter för människors hälsa och miljö. Provboringen kan i sig beskrivas som en utvinning av naturgas – dock en liten mängd. Verksamhetskoden (11.20) ska gälla. Vårt resonemang utgår från den miljöpåverkan som kan orsakas vid normal drift, samt vid onormal drift, vid olycka och haveri. Vid haveri, olycka eller onormal drift anser vi att det finns en icke försumbar risk att människor och miljö kan skadas i Hedeberga; risk för



förorening av grundvatten, dricksvatten i brunnar samt även Tomelilla vattentäkt om Trydeån förorenas, förorening av mark osv.

Under handläggningen har även inkommit yttranden från Kenneth och Madelene Nilsson, Elisabet Logård, Ann Harrysson, Siw Larsson och Arne Andersson samt från kommunstyrelsen i Tomelilla kommun.

### Skäl för beslutet

Fastigheten där verksamheten ska utföras är inte detaljplanerad, omfattas inte av något riksintresse och är heller inte skyddad genom annan skyddsbestämmelse. Omgivningen består i huvudsak av öppen jordbruksmark. Ca 600 meter väster om fastigheten ligger ett av Tomelilla kommuns reningsverk. Trydeån utgör recipient till reningsverket.

#### Anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet?

Enligt 9 kap 1 § MB definieras miljöfarlig verksamhet som utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten, användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än de som ovan angetts eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten eller användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom t.ex. buller, skakningar eller annat liknande.

Enligt 9 kap 6 § MB är det förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts anlägga eller driva miljöfarlig verksamhet. Även om tillståndsplikt inte har föreskrivits får tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

Enligt punkten 13.70 i bilaga till FMH är djupborrning som inte omfattas av punkten 11.10 eller 11.20 (utvinning av råolja eller naturgas) en anmälningspliktig verksamhet. Enligt 25 § FMH ska en anmälan innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma



den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. En anmälan ska även, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap MB. När ett anmälningsärende är tillräckligt utrett, ska den myndighet som handlägger ärendet meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud om det behövs, eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap 6 § MB. Om sådana åtgärder inte beslutas ska myndigheten underrätta anmälaren om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida.

Den myndighet som handlägger anmälningsärendet ska även särskilt beakta de kriterier som anges i bilaga 2 till förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar och i varje enskilt ärende pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas till följd av projektets karaktäristiska egenskaper, dess lokalisering eller de möjliga effekternas karaktäristiska egenskaper.

*Länsstyrelsen gör följande bedömning.*

Djupborrning är enligt FMH anmälningspliktig verksamhet. Anläggning för provborrning *och* utvinning av naturgas var tidigare tillståndspliktigt enligt punkten 11.1-2 i bilaga till FMH. Genom ändring i förordningen har den nu aktuella verksamheten lyfts ut ur punkten gällande utvinning av bl.a. naturgas och anges istället som anmälningspliktig verksamhet i en egen punkt. Skrivningen i nu gällande förordning är dock sådan att djupborrning är anmälningspliktigt *om* denna inte omfattas av punkterna gällande utvinning av bl.a. naturgas. Mot bakgrund av detta får antas att punkten 13.70 reglerar sådan djupborrning (t.ex. provborrning) som kan föregå utvinning av bl.a. naturgas, då det i punkten 13.70 hänvisas till punkterna gällande utvinning av råolja eller naturgas. Vidare anger rubriken i bilaga till FMH att det vid tillämpning av punkten 13.70 ska vara fråga om utvinningsindustri. Provboringar är en del av utvinningsindustrin och kan således anses syfta till att sedermera utvinna t.ex. naturgas i kommersiellt syfte. Det är således inte främmande att det vid tillämpning av punkten 13.70 finns ett syfte med den anmälda verksamheten som är att hänföra till framtida utvinningsindustri.

Den anmälan som bolaget lämnat till miljöförbundet och som miljöförbundet tagit ställning till avser dock endast provborrning. Sådan anmälan medför på intet vis att en framtida utvinning av naturgas får komma till stånd. För utvinning av naturgas krävs bl.a. separata tillstånd från Bergsstaten avseende minerallagen och



från Länsstyrelsen avseende MB. Då anmälan avser djupborrning finner Länsstyrelsen att den anmälda verksamheten ska omfattas av punkten 13.70 i bilaga till FMH och att verksamheten således är anmälningspliktig. Att syftet må vara en förhoppning om framtida utvinning av naturgas har beaktats i och med tillämpningen av punkten 13.70 och bör således inte medföra att verksamheten även ska omfattas av punkten 11.20 gällande utvinning av bl.a. naturgas.

Den anmälda verksamheten ska endast pågå under en begränsad period. Av detta följer att det ianspråktagna markområdet ska återställas efter verksamhetens avveckling. Arbetsområdet omfattas inte av några riksintressen eller andra skyddsvärda objekt som torde påverkas av den tillfälligt ändrade markanvändningen. Mot bakgrund av detta och vad som i övrigt framkommit i ärendet kan den anmälda verksamheten inte anses medföra sådana effekter, eller i övrigt vara av sådant slag, att verksamheten efter en prövning i det enskilda fallet ska tillståndsprövas i enlighet med bilaga 2 i förordning om miljökonsekvensbeskrivningar.

Frågan är då om det finns några övriga omständigheter som föranleder att verksamheten bör tillståndsprövas i det enskilda fallet?

*Medför verksamheten risk för betydande olägenhet för människors hälsa eller miljön?*

Miljöförbundet har bedömt att några av de mest betydande miljöaspekterna vid provborrning är risken för påverkan och förorening av mark, grundvatten och brunnar. Andra betydande miljöaspekter är bl.a. uppkomsten av farligt avfall, människors påtagliga oro för borrning och utvinning samt risk för skador på människor och miljö vid olycka eller haveri. Vad miljöförbundet anfört är starkt kopplat till farhågor beträffande kontaminering av grundvattnet och vattenbrunnar i området. Vid haveri, olycka eller onormal drift anser miljöförbundet att det finns en icke försumbar risk att människor och miljö kan skadas.

Bolaget har angående risken vid borrning i anmälan angett följande. Lerskiffer som ska genomborras vid provborrningen kan generellt klassas som ogynnsam för vattenförsörjningsändamål och störst chans att hitta vattenförande sprickor finns i anslutning till diabasgångar. Vad gäller den aktuella borrhållningen har SGU särskilt kontrollerat genom mätning med magnetometer förekomsten av diabasgångar med



resultatet att det inte finns några indikationer på sådana. Risken för att träffa på sprickor i lerskiffern bedöms därav som liten vid borrningen.

*Länsstyrelsen gör följande bedömning.*

I det fall utförandet sker på av bolaget beskrivet sätt ses det som osannolikt att negativa konsekvenser kan uppstå på något av de allmänna eller enskilda intressen som är kopplade till vatten i området. Därvid är arbetsområdet täckt med tillräckliga insamlingsskydd, varför risker till följd av exempelvis den mänskliga faktorn torde minimeras. Bolaget har således gjort vad som är möjligt för att förhindra negativa konsekvenser på vatten i området.

Utifrån den redovisade miljökonsekvensbeskrivning och samtliga av de försiktighetsmått som bolaget har planerat att vidta bedöms det inte finnas skäl att anta att bolaget inte kan uppnå MB:s regler för att undvika och så långt möjligt dämpa miljöstörningar och därigenom nå bästa resultat ur miljösynpunkt.

Vidare omfattas bolaget av bestämmelser om egenkontroll, vilket bl.a. innebär att val av kemiska produkter och dess användning ingår i en riskanalys och riskbedömning som verksamhetsutövaren alltid själv ansvarar för.

Länsstyrelsen finner mot bakgrund av ovan anförda att verksamheten vid normal drift inte medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Således saknas skäl att förelägga bolaget att ansöka om tillstånd i det enskilda fallet i enlighet med 9 kap 6 § 2 stycket MB. Vidare finner Länsstyrelsen att bolaget i sin anmälan i tillräcklig omfattning beaktat risken för olyckor samt redovisat möjliga åtgärder vid händelse av olycka. Som exempel kan nämnas att bolaget i sin anmälan åtagit sig att installera ett yttre skyddsror av stål i kvartär avlagring ned till fast berg, därefter kommer ett akvifärskydd av stål installeras ned till 250 meter. (Skyddsroret och cementtätningen eliminerar risken för att vatten från borrprocessen sammanblandas med grundvatten från de översta 250 metrarna. Brunnar i omgivningen tar sitt vatten i de översta knappt 100 metrarna, därav benämningen akvifärskydd.) Spalten mellan stålröret och berget tätas sedan med cement.

Till följd av att bolaget i sin anmälan i tillräcklig omfattning beaktat risken för olyckor samt redovisat möjliga åtgärder vid händelse av olycka kan det inte anses skäligt att på grund av den risk för olyckor som miljöförbundet pekar på förelägga bolaget att ansöka om tillstånd i det enskilda fallet. Miljöförbundet har därför inte



haft fog för sitt beslut att förelägga bolaget att ansöka om tillstånd för den anmälda verksamheten. Det överklagade beslutet ska därmed upphävas.

Då det i första hand ankommer på miljöförbundet, som den myndighet som handlägger anmälningsärenden, att utreda anmälan och vid behov meddela förelägganden om försiktighetsmått ska ärendet visas åter till miljöförbundet för fortsatt handläggning och utarbetande av erforderliga försiktighetsmått.

#### Förordnande enligt 26 kap 26 § MB

Enligt 26 kap 26 § MB får en tillsynsmyndighet bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas. I samband med att ett beslut enligt denna bestämmelse överklagas har Miljödomstolen i enlighet med 28 § förvaltningsprocesslagen möjlighet att förordna att det överklagade beslutet, om det annars skulle kunna verkställas omedelbart, tills vidare inte ska gälla (ihibition) och även i övrigt förordna om saken.

Enligt 26 kap 3 § 3 st. MB har kommunen det obligatoriska tillsynsansvaret för bl.a. miljöfarliga verksamheter som inte är tillståndspliktiga, dvs. C-verksamheter enligt FMH.

#### Länsstyrelsen gör följande bedömning.

Den nu aktuella verksamheten är en C-verksamhet och tillsynsansvaret åvilar därmed kommunen. Bestämmelsen i 26 kap 26 § MB är endast tillämplig på tillsynsmyndigheten och dess beslut, således kan inte Länsstyrelsen som överinstans i nu aktuellt ärende tillämpa denna bestämmelse.

Länsstyrelsen har att tillämpa förvaltningslagen, men inte förvaltningsprocesslagen. Av detta följer att Länsstyrelsen inte kan *förordna om saken i övrigt*, till skillnad från Miljödomstolen. Länsstyrelsen lämnar därför bolagets hemställan, att Länsstyrelsen ska förordna om att aktuellt beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas, utan åtgärd.

#### Sammanfattning

Länsstyrelsen finner att den anmälda verksamheten ska omfattas av punkten 13.70 i bilaga till FMH och att verksamheten således är anmälningspliktig. Den anmälda



verksamheten kan inte anses medföra sådana effekter, eller i övrigt vara av sådant slag, att verksamheten efter en prövning i det enskilda fallet ska tillståndsprövas i enlighet med bilaga 2 i förordning om miljökonsekvensbeskrivningar. Då verksamheten vid normal drift inte medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön och då bolaget i sin anmälan i tillräcklig omfattning beaktat risken för olyckor samt redovisat möjliga åtgärder vid händelse av olycka finner Länsstyrelsen inte skäl till att verksamheten ska tillståndsprövas i det enskilda fallet. Länsstyrelsen upphäver därför det överklagade beslutet och visar ärendet åter till miljöförbundet för fortsatt handläggning och utarbetande av erforderliga försiktighetsmått.

I detta ärende har länsöverdirektör Björn Risinger varit beslutande och Johanna Lindström föredragande. I handläggningen har även deltagit Per Almström och Leif Nyberin från rättsenheten samt Mats Kvist och Peter Dahlqvist från miljöavdelningen.

Detta beslut kan överklagas hos Miljödomstolen, se nedan.

Björn Risinger

Johanna Lindström

#### **Expedition till:**

Ystad – Österlenregionens miljöförbund (**Delg.kv.**)

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Om ni vill överklaga Länsstyrelsens beslut ska ni skriva till Miljödomstolen, Växjö tingsrätt. **Överklagandet ska dock skickas till Länsstyrelsen i Skåne län, Rättsenheten, 205 15 MALMÖ.**

Av överklagandet ska framgå vilket beslut ni överklagar (ange diarienummer) och hur ni vill att beslutet ska ändras. Ni bör också tala om varför ni anser att beslutet ska ändras.





Skrivelsen ska undertecknas. Uppge även namn och telefonnummer. Om ni har handlingar eller annat som ni anser stöder er uppfattning bör ni skicka med detta.

Länsstyrelsen måste ha fått ert överklagande **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Annars kan överklagandet inte tas upp till prövning.

Behöver ni veta mer om hur ni ska göra kan ni kontakta Länsstyrelsen, tel 040-25 20 00 (växel), eller få information på <http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Overklaganden/>