



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2023-12-08

Ärendenummer
NV-07074-23

Mark- och miljödomstolen
Nacka tingsrätt
mmd.nacka.avdelning4@dom.se

Yttrande i mål nr M 4550-23 angående tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken till befintlig och utökad täktverksamhet på fastigheten [REDACTED] [REDACTED] Gotlands kommun.

Mark- och miljödomstolen har kungjort målet, se aktbilaga 7. Naturvårdsverket yttrar sig dels i sak, dels över vissa kompletteringsbehov som myndigheten anser föreligger. Detta yttrande avgränsas till frågor om ansökans utformning, artskydd, krav på Natura 2000-prövning, efterbehandling och utvinningsavfall. I detta skede avstår Naturvårdsverket från att ta ställning i övriga frågor.

1. Inställning och yrkanden

Naturvårdsverket bestrider, såvida artskyddsdispens inte kan meddelas, att sökt tillstånd meddelas avseende hela delområdet Nordvästra Klinthagen samt för de delar av delområdet Södra Klinthagen som idag inte är exploaterade¹.

Naturvårdsverket har ingen erinran mot att tillstånd ges till övriga delområden under förutsättning att erforderliga villkor föreskrivs och Natura 2000-tillstånd kan meddelas.

Naturvårdsverket anser att bolaget bör komma in med kompletteringar enligt vad som anges nedan.

Naturvårdsverket motsätter sig bolagets yrkande om verkställighetsförordnande.

2. Grunder

Den ansökta verksamheten kommer att innebära ett avsiktligt dödande/störande av apollofjäril och svartfläckig blåvinge enligt 4 a § p. 1–2 artskyddsförordningen (2007:845). Därtill finns en risk att ägg förstörs enligt 4 a § p. 3 artskyddsförordningen. Naturvårdsverket delar inte bolagets uppfattning att föreslagna skyddsåtgärder är tillräckligt effektiva för att en otillåten påverkan på fjärilsarterna ska kunna undvikas. Under alla förhållanden

¹ Det vill säga de delar som inte är avbanade eller där berggrunden inte är bortbruten. Denna oexploaterade del motsvaras av den grönfärgade ytan i delområdet Södra Klinthagen i Figur 1 i Bilaga B15 – Artskyddsutredningen.

utgör de föreslagna skyddsåtgärderna i sig dispenspliktiga åtgärder enligt artskyddsförordningen. Bolaget behöver därför komma in med ett yrkande om artskyddsdispens.

Bolagets ansökta verksamhet innebär att fortplantningsområden för svartfläckig blåvinge och apollofjäril kommer att förstöras enligt 4 a § p. 4 artskyddsförordningen. Naturvårdsverket delar inte bolagets uppfattning att föreslagna skötsel- och restaureringsåtgärder är tillräckligt effektiva för att säkerställa att den kontinuerliga ekologiska funktionen för svartfläckig blåvinge upprätthålls. Den ansökta verksamheten i Nordvästra Klinthagen och de oexploaterade delarna av Södra Klinthagen står därför även i strid med 4 a § p. 4 artskyddsförordningen och en artskyddsdispens är därmed nödvändig.

Bolagets verksamhet kan antas påverka Natura 2000-området Hoburgsmyr på ett betydande sätt, varför bolaget behöver komma in med ett yrkande om Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att det inte föreligger tillräckliga skäl för att meddela verkställighetsförordnande enligt 22 kap. 28 § miljöbalken.

3. Utveckling av talan

Naturvårdsverket utvecklar nedan skälen för sin talan.

3.1. Artskydd

3.1.1. Bakgrund

Den ansökta verksamheten kommer att påverka fjärilsarterna svartfläckig blåvinge och apollofjäril, vilka omfattas av skyddet i 4 a § artskyddsförordningen. Frågan om påverkan på dessa arter har varit upp till prövning i Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) i avgörandena MÖD 2016:1 (Klinthagen I) och mål nr M 7168-19 (Klinthagen II). I Klinthagen II avslog MÖD ansökan avseende området Nordvästra Klinthagen, bortsett från vissa mindre områden, med hänsyn till att påverkan på fjärilsarterna var förbjuden enligt dåvarande 4 § p. 4 artskyddsförordningen. Bolaget har nu på nytt ansökt om tillstånd till brytning i området Nordvästra Klinthagen. Båda fjärilsarterna förekommer också i den oexploaterade delen av det sökta brytområdet Södra Klinthagen.

3.1.2. Bevarandesituationen för fjärilsarterna svartfläckig blåvinge och apollofjäril

På grund av den stora populationspåverkan på apollofjäril och svartfläckig blåvinge som torkan 2018 och 2019 orsakade samt den generella minskningen av arterna på nationell nivå anser Naturvårdsverket att domstolen bör inhämta ett yttrande från Artdatabanken, SLU, avseende arternas bevarandestatus samt effektiviteten i föreslagna skyddsåtgärder. Artdatabanken är myndigheternas expertorganisation för artfrågor.

Svartfläckig blåvinge

På fastlandet är situationen för svartfläckig blåvinge kritisk. På Gotland är arten fortfarande lokalt vanlig i områden med alvarmark. Under senare år har arten minskat på flera av de tidigare lokalerna på Gotland. Enligt rödlistan 2020 är arten nära hotad. I Sveriges rapportering enligt art- och habitatdirektivet bedöms bevarandestatusen för boreal (där Gotland ingår) och kontinental region som dålig. Utvecklingstrenden anges därutöver vara negativ.

Förlust och fragmentering av artens livsmiljöer, exempelvis genom igenväxning eller exploatering, är det största hotet mot arten. Fjärilen är mycket starkt knuten till sitt habitat och förekommer normalt inte utanför dessa områden.

Populationsfragmentering resulterar i ökad isolering, vilket kan leda till inavel om populationerna är små. Det beror på att arten har en måttlig spridningsförmåga och att det idag endast finns få lämpliga optimalbiotoper.

Den svåra torkan under 2018 och 2019 hade en mycket negativ påverkan på den gotländska populationen av svartfläckig blåvinge. En bidragande orsak till minskningen av populationen var att artens värdväxt, backtimjan, också påverkades negativt av torkan. Den svartfläckiga blåvingen har en ytterst komplicerad ekologi och är beroende av såväl värdväxten som av rödmyror. Fjärilslarven lever parasitiskt i myrornas bon. Det saknas kunskap om hur myrorna har påverkats av torkan under 2018 och 2019.

Apollofjäril

Fastlandspopulationen av apollofjäril bedöms av Artdatabanken som starkt hotad. Apollofjärilens förekomst minskar i Sverige till följd av att artens livsmiljöer blir alltmer ovanliga. Enligt rödlistan 2020 är arten nära hotad. I Sveriges rapportering enligt art- och habitatdirektivet bedöms bevarandestatusen för boreal region (där Gotland ingår) som dålig och utvecklingstrenden anges vara negativ. Apollofjärilens förekomst påverkas negativt av bl.a. förlust av habitat, fragmentering och barriäreffekter. Igenväxning av artens livsmiljöer utgör den största habitatförlusten. Det som bär upp arten i den nationella bedömningen är just att apollofjärilen är lokalt vanlig på Gotland. Att bevara den gotländska populationen av arten är därför ett mycket stort ansvar ur såväl nationell som europeisk synvinkel. På Gotland drabbades apollofjärilen inte lika hårt av torkan år 2018 och 2019 som svartfläckiga blåvingen eftersom apollofjärilens värdväxt, vit fetknopp, är mycket torktålig.

3.1.3. Bedömning av otillåten påverkan enligt 4 a § p. 1–3 artskyddsförordningen
Enligt 4 a § p. 1–3 artskyddsförordningen är det förbjudet att avsiktligt fånga, döda, störa eller förstöra/samla in ägg för listade djur- och växtarter. Sedan den senaste prövningen av Klinthagentakten har rättsläget förändrats vad gäller tillämpningen av 4 a § p. 1–3 artskyddsförordningen. Förbudet i dessa punkter gäller numera oavsett om den berörda artens bevarandestatus påverkas negativt eller inte av verksamheten (se EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*). De nya rättsliga förutsättningarna har prövats i MÖD:s avgörande i mål nr M 610-21, där frågan var om vindkraftverk kunde tillåtas trots förekomst av fladdermöss. MÖD fann att utredningen gav stöd för att stoppreglering i detta fall utgjorde en effektiv skyddsåtgärd som medförde att otillåten påverkan på fladdermöss i området kunde undvikas.

Frågan är då om bolagets verksamhet medför en otillåten påverkan enligt 4 a § p. 1–3 artskyddsförordningen. För att besvara detta utgår Naturvårdsverket från frågeställningarna nedan.

Hur många exemplar av fjärilar riskerar att dödas/störas?

Bolaget har uppskattat att 14 individer av svartfläckig blåvinge och 33 individer av apollofjäril kommer att dödas/störas av den ansökta verksamheten om inga skyddsåtgärder vidtas. Enligt Naturvårdsverket är bolagets bedömning behäftad med osäkerhet, eftersom den baseras på en begränsad inventeringsinsats. Fjärilsinventeringen är vidare från år 2021, vilket innebär att den inte är helt

aktuell och därför inte kan användas fullt ut för antalsbedömningen. Enligt Naturvårdsverket ska populationsskattningar göras under minst två år, men helst under ett flertal år, för att hantera mellanårsvariationer. Det gäller särskilt svartfläckig blåvinge som har en mycket komplicerad livscykel och därtill visat sig vara känslig för väderhändelser under enskilda år. Att fjärilarna endast inventerats under 2021 är enligt Naturvårdsverkets bedömning därför inte tillräckligt. Mot denna bakgrund kan det verkliga antalet individer som riskerar att störas och dödas vara betydligt fler än vad som anges av bolaget.

Naturvårdsverket konstaterar även att förbuden i 4 a § artskyddsförordningen träffar samtliga levnadsstadier hos fjärilarna, vilket innebär att risken för att larver dör/störs och ägg förstörs också måste beaktas. I bolagets utredning redovisas däremot endast imago (dvs. fjärilens fullbildade "vuxna" individer), varför ägg, larver och puppor av dessa arter inte tycks ingå i bolagets bedömning. Betydligt större antal fjärilsindivider påverkas därför sannolikt av den ansökta verksamheten. Bolaget bör därför även inkomma med utredning avseende hur många ägg, larver och puppor av respektive fjärilsart som riskerar att förstöras eller dödas av ansökt verksamhet.

Rör det sig om avsiktlighet?

Eftersom bolaget är medvetet om att den sökta verksamheten riskerar att störa/döda exemplar av fjärilarna, i såväl delområdet Nordvästra Klinthagen som den oexploaterade delen av delområdet Södra Klinthagen, är det fråga om avsiktliga åtgärder i artskyddsförordningens mening. Frågan är då om bolagets föreslagna skyddsåtgärder är tillräckligt effektiva för att en otillåten påverkan på fjärilsarterna ska kunna undvikas.

Föreslagna skyddsåtgärder för apollofjäril

Bolaget beskriver skyddsåtgärderna på ett sätt i MKB:n (s. 67) och tillståndsansökan (s. 28) och på ett annat sätt i bilaga 15 (s. 37 och 38). Diskrepansen verkar röra vilken effekt borttagandet av vit fetknopp bedöms ha på fullbildade fjärilar och tidpunkten för när avbaning ska ske. Bolaget bör komma in med ett förtydligande i detta avseende. Nedan har Naturvårdsverket utgått från uppgifterna i tillståndsansökan och MKB:n.

Bolagets förslag för att verksamheten inte ska hamna i strid med förbuden i 4 a § p. 1–3 artskyddsförordningen går ut på att avlägsna apollofjärilens värdväxt, vit fetknopp, vid den tidpunkt då fjärilarna är i puppstadiet i början av juni av år ett. Eftersom apollofjärilens ägg inte läggs på värdväxten menar bolaget att fjärilens larver, när de kläcks ur äggen under våren år två, kommer att vilja söka upp en lämplig förekomst av värdväxten. Alternativt föreslås att plantorna av vit fetknopp ska täckas med duk. Förhoppningen är att larven i sitt försök att hitta lämpliga värdväxter då istället söker sig utanför området. Därmed kommer, enligt bolaget, varken ägg eller larver av apollofjärilen att skadas/dödas. Ett komplement till denna åtgärd uppges vara att även samla in larver under den tid de kryper omkring och letar efter värdväxten under år två. Dessa larver ska då föras till lämpliga livsmiljöer i omgivningen med riklig förekomst av vit fetknopp. Larver/ägg/puppor kommer enligt bolaget därför inte finnas på det aktuella området i augusti och de aktuella ytorna kan enligt bolaget därmed avbanas utan att några fullbildade individer av apollofjäril eller ägg/larver/puppor skadas eller dödas.

Naturvårdsverkets bedömning av om föreslagna skyddsåtgärder är funktionella för apollofjäril

Naturvårdsverket konstaterar att de föreslagna åtgärderna inte är beprövade för apollofjäril i aktuell biogeografisk region och för aktuella naturtyper. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är de föreslagna skyddsåtgärderna inte helt funktionella. Skälen till detta är såväl praktiska som ekologiska.

Om vit fetknopp avlägsnas är det ytterst tveksamt att apollofjärilens larver skulle klara av att oskadda söka sig utanför området. För larver där vit fetknopp växer i tillräcklig mängd och i nära anslutning till brytområdet kan åtgärden teoretiskt fungera. Men för larver som kläcks mer centralt i området är det högst osäkert om dessa på egen hand kommer att klara av att ta sig utanför området och hitta ett lämpligt habitat. Syftet är att larven lätt ska kunna hitta just den lämpliga värdväxten i relativ närhet till platsen där den kläcks. Larven rör sig mycket långsamt. Det är därför högst osäkert om larven klarar av att förflytta sig från den centrala delen av brytområdet till lämpliga områden utanför. Bolaget har i vart fall inte på vetenskapligt trovärdigt sätt kunnat visa att så är fallet. Om larven befinner sig i kanten av brytområdet och förflyttar sig åt ”fel håll”, tvärs över hela Nordvästra Klinthagen eller Södra Klinthagen, blir avstånden ännu längre. Måste larven förflytta sig långa sträckor ökar bland annat risken för svält och predation.

Vad Naturvårdsverket känner till har bolagets föreslagna metod att samla in larver av apollofjäril aldrig genomförts i den omfattning som beskrivs. Att samla in kläckta larver framstår för Naturvårdsverket som praktiskt genomförbart. Dels för att de enskilda larverna lämnar äggen under en längre tidsperiod under senvår/försommar, dels för att larverna periodvis under dygnet är stilla och därmed helt eller delvis dolda av vegetation eller förna. Det innebär att ekologisk expertis varje dag under en längre tidsperiod metodiskt måste söka igenom minst ett 130 000 kvadratmeter (13 ha)² stort område i jakt på larver av apollofjäril och därtill hinna med att transportera dessa till närliggande lämpliga områden.

Bolaget har även föreslagit att som skyddsåtgärd täcka värdväxten med duk. Detta riskerar att få en annan effekt än den bolaget avser. Mot bakgrund av att larven bl.a. använder luktsinnet för att hitta växten finns det en uppenbar risk att larverna inte kommer att söka sig utanför området, såsom bolaget avser, utan i stället till värdväxten som då är täckt av duk. Eftersom larverna inte kan nå värdväxten genom duken riskerar de att dö av bl.a. svält eller genom predation av exempelvis gök.

Vid en samlad bedömning anser Naturvårdsverket att de föreslagna skyddsåtgärderna för apollofjäril inte är tillräckligt effektiva (jfr MÖD:s dom den 26 april 2022 i mål nr i mål nr 610-21). Förbuden i 4 a § artskyddsförordningen aktualiseras därmed.

² Se MKB, sid 64.

Föreslagna skyddsåtgärder för svartfläckig blåvinge

Till skillnad från apollofjärilen så lägger svartfläckig blåvinge sina ägg direkt på sin värdväxt – backtimjan. När äggen kläcks lever larven på värdväxten. Genom att utsöndra särskilda kemiska ämnen, förmår den rödmyror att adoptera larven och föra den till rödmyrsboets yngelkammare. Eftersom larven bara är några millimeter lång är den i praktiken omöjlig för en människa att hitta. Det är därför inte möjligt att leta upp larver och sedan flytta dem till andra förekomster av backtimjan utanför det ansökta brytområdet. Föreslagna skyddsåtgärder utgörs i stället av att avlägsna förekomsten av backtimjan – alternativt att täcka den med duk i juni år ett. På så sätt menar bolaget att de fjärilar som parat sig runt midsommartid år två inte har någon värdväxt att lägga ägg i och därför kommer att söka sig utanför området. De fjärilar som har förpuppats inne i myrbon kommer att lämna dessa under sommaren som fullt utvecklade fjärilar och lämna brytområdet i jakt på förekomster av backtimjan i omgivningarna. När så skett kan avbaning ske i augusti år två utan att individer skadas eller dödas.

Naturvårdsverkets bedömning om föreslagna skyddsåtgärder är funktionella för svartfläckig blåvinge

Naturvårdsverket konstaterar att de föreslagna åtgärderna inte är beprövade för svartfläckig blåvinge i aktuell biogeografisk region och för aktuella naturtyper.

Naturvårdsverket finner att bolaget inte har redovisat någon utredning avseende om fjärilshonan kommer att uppehålla sig vid backtimjan som är täckt av duk eller hur rödmyrsamhällena skulle reagera om deras mycket viktiga föda backtimjan tas bort eller görs otillgänglig. Naturvårdsverket saknar vidare utredning avseende om omkringliggande fjärilspopulationer tål ytterligare konkurrens från fjärilar som tvingas bort från de ansökta brytområdena. Bolaget bör därför föreläggas att inkomma med utredningar avseende detta.

Vid en samlad bedömning anser Naturvårdsverket att bolaget inte visat att de föreslagna skyddsåtgärderna för svartfläckig blåvinge är tillräckligt effektiva (jfr MÖD:s dom den 26 april 2022 i mål nr i mål nr 610-21). Förbuden i 4 a § artskyddsförordningen aktualiseras därmed.

Naturvårdsverkets bedömning av om skyddsåtgärderna för apollofjäril och svartfläckig blåvinge i sig kräver artskyddsdispens

Naturvårdsverket anser att konsekvensen av att värdväxterna avlägsnas och att en duk utplaceras är att fjärilarna tvingas förflytta sig till ett annat område, vilket utgör en avsiktlig störning och/eller dödande enligt 4 a § p. 1 och 2 artskyddsförordningen.³ Genom att avlägsna apollofjärilens värdväxt, och därmed tvinga fjärilslarven att förflytta sig till ett annat område, utsätts även den för en risk för störning/död enligt bestämmelsen ovan. Att fysiskt flytta larver från ett område till ett annat är också en sådan åtgärd som träffas av förbuden i 4 a § p. 1–2 artskyddsförordningen. Bolaget har inte heller specificerat exakt hur, var och när de aktuella skyddsåtgärderna ska genomföras (jfr MÖD:s dom den 30 april 2019 i mål nr M 10717-17). Naturvårdsverket anser sammantaget att artskyddsdispens därför krävs för att få vidta de föreslagna skyddsåtgärderna.

³ Se Kommissionen, Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (C [2021] 7301 final, s 27 f.).

3.1.4. 4 a § p. 4 artskyddsförordningen

Enligt 4 a § p. 4 artskyddsförordningen är det förbjudet att skada eller förstöra de aktuella fjärilarnas fortplantningsområden och viloplats. De fridlysta djurens fortplantningsområden och viloplats har inte ett självständigt skydd, utan det är deras funktion som fortplantningsområde respektive viloplats som skyddas, det vill säga deras kontinuerliga ekologiska funktion (KEF). Om ett visst område tjänar som fortplantningsområde/viloplats ska det bedömas om en åtgärd innebär en skada på funktionen i just det aktuella området. Påverkan på artens gynnsamma bevarandestatus krävs inte för att förbudet ska aktualiseras.

Av utredningen framgår att ca 21 hektar av fortplantningsområde för svartfläckig blåvinge och ca 13 hektar av fortplantningsområde för apollofjäril kommer att förstöras. Naturvårdsverket anser att verksamheten innebär att de aktuella områdenas funktion som viloplats/fortplantningsområde förstörs, vilket utgör en skada i 4 a § p. 4 artskyddsförordningens mening. Naturvårdsverket delar bolagets bedömning att verksamheten därutöver kommer att påverka arternas möjlighet att sprida sig mellan, för arterna lämpliga, livsmiljöer på norra Gotland. Detta utgör också en skada enligt bestämmelsen.

I bilaga 15 till MKB:n, i ansökan (s. 27) och i MKB:n (s. 68) uppges olika uppgifter av förlusten av habitat för respektive fjärilsart. Bolaget bör förtydliga dessa uppgifter i kartunderlag. Som Naturvårdsverket förstår är huvuddelen av de föreslagna områdena för de tillkommande skyddsåtgärderna belägen på fastigheten Takstens Utmark 1:1. Vad det verkar är det i delar samma område som restaurerades enligt villkor i 2016 års tillstånd. Naturvårdsverket har svårt skilja mellan var tidigare åtgärder har vidtagits och var de nu föreslagna åtgärderna ska vidtas. Bolaget bör därför föreläggas att inkomma med förtydligande angående detta, gärna i form av kartunderlag.

Naturvårdsverket anser vidare att bolaget bör utveckla varför det anser att den föreslagna dragningen av väg 689 är lämplig mot bakgrund av att den dels går dikt an Natura 2000-området och kommer generera relativt höga bullernivåer, dels hur området kan utgöra både en trafikerad väg och spridningsområde för fjärilar samtidigt.

Av Klinthagen II framgår att om tillräckligt effektiva skyddsåtgärder kan vidtas som medför att KEF för områdena vidmakthålls kan verksamheten tillåtas trots att den aktuella marken tas i anspråk. Frågan är således om de föreslagna skyddsåtgärderna innebär att områdets KEF kan upprätthållas.

Bedömningen av KEF för svartfläckig blåvinge i Klinthagen I och Klinthagen II

I Klinthagen I fick bolaget tillstånd att bryta ut vissa områden eftersom bolaget åtog sig att restaurera andra områden för förlusten av habitat för svartfläckig blåvinge och apollofjäril. I Klinthagen II ansökte bolaget om att bryta ut det nu aktuella området Nordvästra Klinthagen.

MÖD konstaterade i Klinthagen II att åtgärderna som hade utförts i enlighet med villkoren i Klinthagen I inte hade gett effekt. Det konstaterades att den svartfläckiga blåvingen hade försvunnit från det då aktuella åtgärdsområdet och

det endast fanns en mindre mängd backtimjan kvar. Vidare saknades belägg för att rödmyror fanns i området. Beträffande de skötsel- och restaureringsåtgärder som bolaget hade föreslagit i Klinthagen II konstaterade MÖD att utredningen inte heller visade på någon förekomst av rödmyror och att det inte heller fanns belägg för att de funnits någon gång under åren 2016–2020. Backtimjan förekom visserligen men, enligt vad utredningen visade, i mycket begränsad omfattning. MÖD konstaterade vidare att utförliga inventeringar av förekomsten av svartfläckig blåvinge, backtimjan och rödmyror i nämnda och omkringliggande områden skulle ha gjort att variationer i arternas förekomst hade kunnat följas över tid, vilket skulle ha förbättrat säkerheten i bedömningarna. Mot den bakgrunden bedömde MÖD att utredningen inte gav stöd för att det fanns tillräckligt goda förutsättningar för den svartfläckiga blåvingen i de föreslagna områdena och att de aktuella åtgärderna inte var tillräckliga.

Naturvårdsverket anser, på motsvarande sätt som i Klinthagen II, att det finns skäl att beakta utfallet av tidigare utförda restaureringsåtgärder vid bedömningen av funktionaliteten av de nu föreslagna åtgärderna. Bedömningen av nu föreslagna åtgärder måste därför göras mot bakgrund av de uttalanden som gjordes i Klinthagen II.

Naturvårdsverkets bedömning om KEF för svartfläckig blåvinge upprätthålls genom föreslagna skyddsåtgärder

Fanns rödmyror i de redan restaurerade områdena under 2021, 2022 och 2023?⁴

Bolaget inventerade fjärilar i de redan restaurerade områdena under 2021 men gjorde i samband med det ingen inventering eller bedömning av förekomsten av rödmyror. Bolaget har inte heller redovisat någon utredning som påvisar att det fanns rödmyror i de restaurerade områdena under 2022 och 2023. Bolaget har därmed inte visat att områdena stadigvarande hyser rödmyror.

Fanns tillräckliga bestånd av backtimjan i de redan restaurerade områdena under 2021, 2022 och 2023?

Bolaget har inventerat förekomst av backtimjan under 2021 och då bedömt att backtimjan delvis återkommit. Naturvårdsverket konstaterar att det dock saknas inventeringar av värdväxtens *täckningsgrad*. Bolaget har inte heller redovisat någon inventering av de restaurerade områdena avseende förekomst av backtimjan under 2022 eller 2023. Bolaget har därmed inte visat att områdena stadigvarande hyser backtimjan i tillräcklig omfattning.

Fanns svartfläckig blåvinge i de redan restaurerade områdena under 2021, 2022 och 2023?

Bolaget har inventerat fjärilsförekomsten under 2021. Eftersom svartfläckig blåvinge är känslig för väderhändelser som bl.a. torka så behöver inventeringar utföras under flera år i följd för att hantera mellanårsvariationer, se även MÖD:s domskäl i Klinthagen II. Bolaget har inte redovisat någon inventering av området under 2022 eller 2023 avseende svartfläckig blåvinge. För att hantera mellanårsvariationer behöver inventeringar ske under minst två år, men helst under ett flertal år. Utan inventeringar över en följd av år går det inte med någon

⁴ Dvs. åren efter Klinthagen II.

säkerhet att uttala sig om fjärilens populationsstorlek eller populationsutveckling på platsen. Vid inventeringar av svartfläckig blåvinge är det därtill nödvändigt att samtidigt inventera även backtimjan och rödmyror. Det beror bland annat på att enbart observationer av fjärilar inte garanterar att arten reproducerar sig i ett visst område. Såsom bolaget själv konstaterar är arten relativ rörlig inom områden med alvarmark. Observerade individer kan vara i rörelse genom området. De kan även födosöka på bl.a. backtimjan även om det saknas rödmyror i området, men kommer då inte att kunna reproducera sig. Bolaget har därmed inte visat att områdena stadigvarande hyser förutsättningar för att svartfläckig blåvinge ska kunna reproducera sig.

Finns backtimjan och rödmyror i de områden som bolaget nu planerar att restaurera, och i så fall i vilken omfattning?

När det gäller de områden (ca 37 hektar) som nu föreslås som skyddsåtgärder så beskrivs områdena endast skissartat. Att inte specifika och detaljavgrensade områden pekats ut gör också att det saknas detaljerade inventeringar av backtimjan och rödmyror.

Även de s.k. spridningskorridorernas lämplighet som fjärilshabitat ifrågasätts av Naturvårdsverket, eftersom det är osäkert i vilken mån värdväxter och värdmyror finns i dessa områden, eller kommer att kunna finnas. Som Naturvårdsverket förstår kommer den östliga föreslagna spridningskorridoren att samexistera med en ny vägdragning, se ovan. Vägdragningen är enligt Naturvårdsverkets bedömning mycket svår att kombinera med intresset av att bibehålla området som en spridningskorridor för fjärilar.

Bolaget har gjort en kartering av lämpliga fjärilshabitat i de områden som pekas ut som tänkbara för restaurering. Bolaget har inventerat fjärilar och backtimjan i 489 s.k. habitatrutor. Förekomsten av backtimjan i dessa rutor har bedömts vid fältbesök samt genom kalibrering med stickprovsvisa detaljerade inventeringar. Enligt Naturvårdsverket är metodiken för inventeringen av backtimjan väl grundad för att bedöma förekomsterna av denna art. Däremot har bolaget endast redovisat inventeringar av fjärilar och backtimjan från 2021 (se ovan om behovet av fleråriga inventeringar för att bedöma om det finns en stadigvarande förekomst). Inventeringen av rödmyror under 2022 gjordes endast i tre habitatrutor inom den planerade utökningen av täktområdet. Vad Naturvårdsverket förstår har alltså bolaget inte redovisat någon inventering av rödmyror inom de föreslagna restaureringsområdena.

Naturvårdsverket anser mot denna bakgrund att bolaget inte har visat att det stadigvarande finns både tillräckligt med backtimjan och rödmyror i de områden som bolaget nu avser att restaurera till nya fjärilshabitat. Bolaget har inte heller visat att de föreslagna områdena på sikt kommer att kunna bli funktionella.

Naturvårdsverkets sammantagna bedömning av om KEF kan upprätthållas för svartfläckig blåvinge

Naturvårdsverket finner sammantaget att bolaget varken har visat att de habitat som skulle skapas enligt 2016 års dom eller de föreslagna nya habitaterna är funktionella för svartfläckig blåvinge. De föreslagna skyddsåtgärderna är alltså inte tillräckligt effektiva. Mot denna bakgrund, samt i ljuset av MÖD:s uttalanden i Klinthagen II, har bolaget inte visat att den kontinuerliga ekologiska funktionen för svartfläckig blåvinge kan upprätthållas om tillstånd till utökad

brytning av Nordvästra Klinthagen samt det oexploaterade området i Södra Klinthagen meddelas. Det räcker därmed inte, såsom bolaget anger, att nya habitat kommer att vara färdigställda innan några livsmiljöer tas i anspråk.⁵ Naturvårdsverket yrkar därför att ansökan ska avslås i dessa delar såvida artskyddsdispens inte kan meddelas. Naturvårdsverket noterar även att de föreslagna åtgärderna ska vidtas inom Natura 2000-området Stora Vikers (SE0340205).⁶ Bolaget bör därför bedöma om deras planerade åtgärder kan aktualisera ett krav på ett Natura 2000-tillstånd.

Naturvårdsverkets bedömning om KEF för apollofjäril upprätthålls genom föreslagna skyddsåtgärder

Naturvårdsverket delar bolagets uppfattning att KEF för apollofjäril kommer att kunna upprätthållas genom föreslagna skötsel- och restaureringsåtgärder. Vid bedömningen har Naturvårdsverket bl.a. beaktat att apollofjärilens värdväxt, vit fetknopp, är torktålig, att växten redan förekommer i de föreslagna restaureringsområdena och att apollofjärilens levnadsbetingelser är mindre komplexa än den svartfläckiga blåvingens. Naturvårdsverket vill dock, i enlighet med påpekandet ovan, att bolaget förtydligar var åtgärderna ska vidtas.

3.2. Hoburgsmyr och frågan om Natura 2000-tillstånd

När krävs ett Natura 2000-tillstånd?

Av 7 kap. 28 a § miljöbalken framgår att tillstånd krävs för att bedriva verksamheter som på *ett betydande sätt kan* påverka miljön i ett Natura 2000-område. I detta skede ska en mer allmän riskbedömning av verksamheten göras. Enligt EU-domstolens avgörande *Alto Sil* var det tillräckligt att verksamheten skulle bedrivas på en plats som omedelbart gränsade till Natura 2000-området och att *det var möjligt* att verksamheten *kunde* påverka Natura 2000-området för att utlösa tillståndsplikten.⁷ Det krävs således endast en risk för påverkan på det aktuella området för att tillståndsplikt ska gälla.⁸ Naturvårdsverket konstaterar att kriterierna för när ett Natura 2000-tillstånd krävs är lågt satta.

Krävs det ett Natura 2000-tillstånd för den ansökta verksamheten?

Av bevarandeplanen till Hoburgsmyr framgår att området omfattar en av Gotlands största agmyr- och rikkärrsområden (agmyr 7210 och rikkärr 7230). Området innehar i sin helhet mycket höga naturvärden med en artrik flora av kärlväxter och mossor samt en diversifierad insektsfauna. I myren finns även orkidén kärrnyckel som tidigare hade en av Europas viktigaste förekomster i myren. Våtmarkshabitaten och tillhörande arter är känsliga för hydrologiska förändringar. I bevarandeplanen för Hoburgsmyr beskrivs att bl.a. dränerande åtgärder kan påverka området negativt och ”ytterligare utvidgning av det

⁵ Se s. 68 i MKB:n.

⁶ Bevarandeplan saknas ännu för detta område som pekades ut 2015. Vilka åtgärder som därför kan påverka bevarandet av utpekade naturtyper är därför ännu inte bestämda.

⁷ Se EU-domstolens avgörande i mål nr C-404/09 mellan Europeiska kommissionen och Spanien, *Alto Sil*.

⁸ Se NJA 2013 s. 613 och däri redovisad praxis.

intelligande kalkbrottet kan ha förödande och ej reparerbara konsekvenser för områdets hydrologi”.

MÖD bedömde i Klinthagen II att den då ansökta verksamheten inte på ett betydande sätt kunde komma att påverka miljön i Natura 2000-området Hoburgsmyr. Jämfört med Klinthagen II kommer nu ansökt brytning ske djupare och mängden vatten som behöver bortledas kommer att öka. Frågan om verksamheten kräver ett Natura 2000-tillstånd behöver enligt Naturvårdsverket därför prövas i nu aktuellt mål.

Den nu ansökta brytningen kommer i delar av täktområdet innebära en fördjupning av nuvarande täktbotten med knappt 30 meter.⁹ Typiskt sett vid infrastrukturprojekt, gruvor och täkter innebär en sådan fördjupning i berggrunden att grundvattenytan runt om ”gropen” sänks av som en följd av att grundvattnets tryckyta förändras och att en s.k. avsänkningsträtt¹⁰ bildas. Grundvattnet läcker därför in i exempelvis täkter och tunnlar via sprickor i berggrunden. Sammantaget kommer den nu ansökta brytningen innebära att den totala avledningen av grund- och ytvatten ökar med ca 20 procent, från drygt 900 000 m³ idag till ca 1 100 000 m³.¹¹ Avståndet från planerat brytområde till Natura 2000-området Hoburgsmyrs gräns uppgår till ca 300 meter.

Naturvårdsverket anser att det utifrån bolagets redovisade underlag fortfarande är oklart hur myren avvattnas och hur mycket vatten som läcker in i tälten från Natura 2000-området. Brytningen kommer enligt Naturvårdsverket därför att medföra en risk för att hydrologin mellan myren och tälten förändras, och följaktligen en risk för hydrologisk påverkan på myren.

Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att den ansökta täktverksamheten kräver ett Natura 2000-tillstånd.

3.3. Efterbehandling

Bolaget har föreslagit att delar av tälten ska efterbehandlas genom åtgärder som gynnar biologisk mångfald. Enligt Naturvårdsverket är det positivt att så sker. Däremot anser Naturvårdsverket att ytan för ekologisk efterbehandling kan utökas. Täktsjöar som utgör dricksvattenreservoarer har ofta låga värden för biologisk mångfald. Bolaget bör därför komplettera efterbehandlingsplanen med förslag på hur området med de framtida täktsjöarna på ett betydande sätt kan bidra till att stärka områdets ekologiska kvaliteter för det fall Region Gotland inte kommer nyttja området som vattentäkt.

Med nuvarande efterbehandlingsplan kommer den av verksamheten orsakade grundvattenavsänkningen inom Natura 2000-området att vidmakthållas. Enligt Naturvårdsverket behöver efterbehandlingsplanen därför kompletteras med åtgärder som gör att grundvattenförhållanden inom Natura 2000-området återgår till likartade förhållanden som rådde innan Klinthagentälten påbörjades. Bolaget bör därför inkomma med en uppdaterad efterbehandlingsplan där dessa uppgifter redovisas.

⁹ Ny brytnivå kommer att ligga på +1m över havsytans nivå.

¹⁰ Så kallat influensområde, inom vilket grundvattennivåerna sänks av till följd av grundvattenbortledningen.

¹¹ Se s. 20 i ansökan och s. 16 i MKB:n.

3.4. Generella synpunkter på ansökans utformning

3.4.1. Tidsbegränsning

Bolaget har inte yrkat på någon tidsbegränsning av tillståndet, varken för den miljöfarliga verksamheten eller vattenverksamheten. Tidsbegränsning av täktillstånd är i överensstämmelse med praxis. Naturvårdsverket anser därför att tillståndet ska tidsbegränsas både avseende den miljöfarliga verksamheten och vattenverksamheten. En sådan begränsning är nödvändig för den fulla förståelsen för den påverkan som täktverksamheten kan komma att få på sin omgivning. Bolaget bör föreläggas att inkomma med förslag till sådan tidsbegränsning.

3.4.2. Delegation till tillsynsmyndigheten

Naturvårdsverket anser att bolagets föreslagna villkor 20 (åtgärds- och uppföljningsprogram för skötsel- och restaureringsåtgärderna) bör kompletteras med en delegation där det framgår att tillsynsmyndigheten har rätt att besluta om ytterligare åtgärder med anledning av bolagets uppföljning av restaureringsåtgärdernas funktionalitet. Med hänsyn till att restaureringsåtgärderna även ska genomföras inom ett Natura 2000-område bör tillsynsmyndigheten även delegeras rätten att godkänna, och föreskriva villkor för, de enskilda skötsel- och restaureringsåtgärderna (jfr MÖD 2016:1).

3.5. Utvinningsavfall

Naturvårdsverket erinrar om MÖD:s mål nr M 7517-22 och att ett avgörande kan väntas inom kort. Frågan i målet är bl.a. vad som utgör utvinningsavfall respektive biprodukt i en täktverksamhet. Utgången kan komma att påverka frågan om utvinningsavfall i nu aktuellt mål.

3.6. Verkställighetsförordnande

Bolaget har ansökt om nya brytområden som idag inte är exploaterade och i befintliga brytområden har bolaget ansökt om att få bryta ned till + 1 meter, dvs. knappt 30 meter djupare än nuvarande tillstånd medger. De nya brytområdena kommer att förstöra habitat för fjärilsarterna apollofjäril och svartfläckig blåvinge och de nya, djupare brytnivåerna riskerar att påverka Natura 2000-området Hoburgsmyr. Naturvårdsverket anser att de irreversibla skador som sökt verksamhet kommer att ge upphov till i miljön och landskapet därför väger tyngre än de skäl som bolaget framfört för ett verkställighetsförordnande.¹² Naturvårdsverket anser mot denna bakgrund att bolaget inte har visat tillräckliga skäl för att meddela verkställighetsförordnande enligt 22 kap. 28 § miljöbalken.

4. Sammanfattning av föreliggande kompletteringsbehov

Naturvårdsverket anser sammanfattningsvis att bolaget bör föreläggas att inkomma med följande:

1. Utredning avseende hur många ägg, larver och puppor av respektive fjärilsart som riskerar att förstöras eller dödas vid ansökt verksamhet.
2. Med hänsyn till ovannämnd diskrepans i beskrivningen av skyddsåtgärder för apollofjärilen i tillståndsansökan, MKB:n och bilaga B15, bör bolaget förtydliga vad som gäller.

¹² Jfr NJA 2012 s. 623.

3. Utredning avseende om den svartfläckiga blåvingehonan kommer att uppehålla sig vid backtimjan som är täckt av duk, hur rödmyrsamhällena skulle reagera om backtimjan tas bort eller görs otillgänglig samt om omkringliggande populationer av svartfläckig blåvinge tål ytterligare konkurrens från fjärilar som tvingas bort från de ansökta brytområdena.
4. Förtydliga den korrekta storleken på den bedömda habitatförlusten för svartfläckig blåvinge och apollofjäril samt markera ut habitatförlusten på en karta.
5. Förtydligande avseende var på fastigheten Takstens Utmarker 1:1 åtgärder enligt 2016 års tillstånd vidtagits och var nu föreslagna skyddsåtgärder för fjärilsarterna kommer att vidtas, gärna i form av kartunderlag.
6. Utredning om varför den föreslagna dragningen av väg 689 är lämplig.
7. Utredning om Natura 2000-tillstånd krävs för att få vidta föreslagna skyddsåtgärder för fjärilar.
8. Komplettera efterbehandlingsplanen med förslag på hur området med de framtida täktsjöarna på ett betydande sätt kan bidra till att stärka områdets ekologiska kvaliteter för det fall Region Gotland inte kommer nyttja området som vattentäkt.
9. Komplettera efterbehandlingsplanen med åtgärder som gör att grundvattenförhållanden inom Natura 2000-området återgår till likartade förhållanden som rådde innan Klinthagentäkten påbörjades.
10. Tidsbegränsning avseende vattenverksamheten och den miljöfarliga verksamheten.
11. Förslag till delegationsvillkor avseende skötselplanen (villkor 20).

Bolaget bör därutöver komplettera sin talan med yrkanden om artskyddsdispens och Natura 2000-tillstånd.

5. Målets fortsatta handläggning

Naturvårdsverket ser positivt på att domstolen skickar ut ett förslag till tidsplan som parterna har möjlighet att yttra sig över. Det underlättar myndighetens planering.

Beslut om yttrande har fattats av avdelningschefen Karin Dunér efter föredragning av tf. enhetschefen Lisa Johansson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit miljöjuristerna Lena Lidmark och Christoffer Lundqvist, ekologen Krister Mild och tekniske handläggaren Maria Ed Sundelin.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Karin Dunér

Lisa Johansson