

ÖVERKLAGANDE

2014-01-31 Ärendenr:
NV-00061-14

Vänersborgs tingsrätt
Mark- och miljödomstol
Box 1070
462 28 Vänersborg

Överklagande av Länsstyrelsen Västra Götalands läns beslut den 27 november 2013 med dnr 551-37066-2012 angående tillstånd till täktverksamhet inom fastigheten [REDACTED]

Saken

Naturvårdsverket har överklagat ovan nämnd dom och utvecklar nu grunderna.

Naturvårdsverkets yrkanden

Naturvårdsverket yrkar i första hand att beslutet upphävs och att ansökan avslås. I andra hand yrkas att beslutet upphävs och att målet avvisas.

Denna överklagan har tagits fram efter samråd med Sveriges geologiska undersökningar (SGU).

Sammanfattning

Naturvårdsverket delar SGU:s bedömning att sökanden inte visat att ansökan är förenlig med bestämmelsen i 9 kap. 6 f § miljöbalken (MB). På grund av detta anser Naturvårdsverket att beslutet ska upphävas och avslås. Användningen av naturgrus till ändamål som går att ersätta med andra material måste fasas ut för att det ska vara möjligt att uppnå miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*. Prövningen måste ske med beaktande av vad som kan bli följderna av en generell tillståndsgivning till grustäkter med motsvarande förhållanden.

Naturvårdsverket bedömer, i samråd med SGU, att omständigheterna i målet innebär att tillstånd enligt 11 kap. MB behövs. Naturvårdsverket anser därför i andra hand på dessa grunder att beslutet ska upphävas och avvisas. Naturvårdsverket vill framhålla att prövningen enligt 9 och 11 kap. MB bör ske samlat. Eftersom miljöprövningsdelegationen inte får pröva den tillstånds-

pliktiga vattenverksamheten kan målet inte återförvisas för fortsatt handläggning om tillstånd för vattenverksamhet krävs.

Utveckling av Naturvårdsverkets talan

Naturvårdsverket vill framhålla att oavsett om den nya tillståndsansökan avser tidigare tillståndsgivet men inte utbrutet material, fördjupning eller utvidgning av tidigare täktområde eller brytning i helt nytt område är verksamheten vid tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser att anse som ny verksamhet för vilken miljöbalkens regler gäller fullt ut och inte som pågående verksamhet. (Se MÖD 2006:6.)

Stoppregeln för naturgrus

I 9 kap. 6 f § MB finns en stoppregel för täkter av naturgrus. I den anges under vilka förutsättningar en täkt av naturgrus som kräver tillstånd eller anmälan inte får komma till stånd. Bestämmelsen tillkom 2009 för att uttaget av naturgrus behöver minska i en snabbare takt om miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* ska kunna uppnås. Det finns flera angelägna skäl att minska uttaget. Dels är tillgången på naturgrus mycket begränsad, dels är avlagringar med naturgrus ofta viktiga grundvattenmagasin som bör skyddas för att säkra nuvarande och framtida vattenförsörjning. Bestämmelsen infördes för att skyddet skulle bli tydligare än tidigare. (Se prop. 2008/09:144 s. 16 f. och 26.)

Naturgrus bör endast användas för ändamål där det inte är möjligt att ersätta materialet. Detta bör gälla oavsett om det är fråga om att nyetablera en täkt ur en naturgrusförekomst eller att förlänga drifttillståndet för en redan etablerad täkt. Vid ansökan om tillstånd bör det ske en behovsprövning där det objektiva behovet ska visas. Om en verksamhetsutövare avser att bryta material av olika fraktioner och det för vissa fraktioner finns alternativa material men inte för andra bör prövningsmyndigheten beakta vad som är det huvudsakliga skälet för ansökan. (Se prop. 2008/09:144 s. 16 f. och 26.) I kommentaren till stoppregeln framhålls att SGU är en värdefull remissinstans både när det gäller bedömningen av om det finns ersättningsmaterial och vid frågor om dricksvattenförsörjningen. (Se prop. 2008/09:144 s. 17.)

Ersättningsmaterial

Sökanden anger att materialet från tåkten består av 50 % sand, 25 % krossat material, 20 % naturgrussingel och 5 % natursten (bilaga 7, MKB). Sandmaterialet från tåkten ska användas till sandningssand, dräneringssand, gjutsand, fyllnadsmaterial runt elkablar m.m. Naturgrussingeln ska i första hand användas till betongframställning som ballast vid tillverkning av marksten samt som prydnadssten, gårdsgrus m.m. Det krossade materialet ska användas bland annat som slitlager och makadam (s. 7, MKB). För merparten av de användningsområden som sökanden anger är det möjligt att ersätta naturgrus med krossat berg. Det gäller sandningssand, fyllnadsmaterial, bär- och slitlager till väg, sättsand, fyllnadsmaterial runt kablar m.m. (Se SGU:s rapport 2011:10, Ersättningsmaterial för naturgrus – kunskapssammanställning och rekommendationer för användningen av naturgrus, s. 16). För användningsområdena filtersand och betong kan lokal brist på alternativ till naturgrus

förekomma. Det innebär att möjligheten att finna ersättningsmaterial i huvudsak är beroende av om det i närområdet finns bergartsråvara som är lämplig att krossa, bearbeta m.m. för avsett ändamål (SGU-rapport 2011:10, s. 21). SGU framhåller i sitt yttrande (2013-05-29) att berggrunden i regionen bedöms kunna användas för att framställa helkrossad ballast till betong. Sökanden har inte redovisat ett underlag som motsäger SGU:s bedömning. Behovet av naturgrus som prydnadssten och gårdsgrus av estetiska skäl bör inte vara huvudmotivet för att en täkt kommer till stånd. Den anläggningssten som behövs av estetiska skäl bör huvudsakligen tas ut från idag aktiva naturgrustäkter, vilka levererar material till användningsområden där naturgrus ännu inte går att ersätta med ett annat material (SGU-rapport 2011:10, s. 14).

Naturvårdsverket har under arbetet med överklagan samrått med SGU som framhåller att sökanden de senaste åren har rapporterat att huvuddelen av materialet levereras till väg, det vill säga bär- och slitlagergrus och sandnings-sand som går att ersätta med krossat berg. För åren 2010–2012 har sökanden redovisat att mer än 90 % av naturgruset levereras till väg, enligt de täktrapporter som lämnats i samband med miljörapporteringen via Svenska Miljörapporteringsportalen (bilaga 1). Mindre än 10 % av materialet har levererats till betong.

SGU framhåller att de huvudsakliga användningsområdena som sökanden redovisar är möjliga att ersätta med krossat berg. Större delen av det material som ska brytas ut är dessutom kopplat till användningsområden kan ersättas. Naturvårdsverket anser mot bakgrund av vad som anförts ovan att sökanden inte har visat att det huvudsakliga skälet för ansökan utgörs av material som inte går att ersätta med krossat berg.

Dricksvatten

Den planerade grustäkten ingår i den grundvattenförekomst med fastställda miljö kvalitetsnormer enligt vattenförvaltningen som betecknas Hökensås (SE643934-139880). SGU framhåller i sitt yttrande (2013-05-29) att myndigheten bedömer att det finns förutsättningar för att i framtiden kunna utnyttja grundvattnet i det aktuella åsstråket för vattenuttag, inte minst med tanke på att en befintlig vattenledning från Vättern till flera större orter i f.d. Skaraborgs län går genom naturgrusavlagringen nära täkten. Enligt SGU finns därmed förutsättningar för att nyttja åsen i området för vattenuttag genom påkoppling till vattenledningen.

Brytning under grundvattenytan ökar grundvattnets sårbarhet på grund av en ökad risk för förorening av grundvatten. SGU framhåller att minst två meter omättad zon mellan högsta grundvattennivån och brytningsnivån är nödvändig i naturgrustäkter av denna anledning. En omättad zon utgör ett skydd för grundvattnet. Framförallt ger det en tidsbuffert som gör att åtgärder kan sättas in i tid om spill på markytan skulle uppstå. Stora delar av grundvattnet i täktområdet saknar redan omättad zon. Naturvårdsverket har samrått med SGU som i denna fråga framhåller att täkt i enlighet med ansökan ökar grundvattnets sårbarhet genom ökad risk för förorening av vattnet. SGU understryker att en skada skulle kunna påverka dricksvattenkvaliteten i övriga delar av grundvattenmagasinet. Att sänka av grundvattennivån i en sjö av den storlek

som täkt i enlighet med ansökan skulle innebära för att tillskapa sig ett inåtriktat grundvattenflöde och därmed minska spridningen skulle sannolikt vara mycket svårt. Detta eftersom täktsjön kommer att innehålla så mycket vatten att systemet blir trögt. Att sänka av nivån för att påverka omkringliggande grundvattennivåer, även med ett fåtal centimeter, kommer sannolikt kräva betydande pump- och avledningskapacitet. Utifrån befintligt underlag gör SGU bedömningen att bolaget inte visat att det är möjligt att minimera riskerna för påverkan på grundvattenmagasinet.

Naturvårdsverket anser mot bakgrund av vad som ovan anförts att den aktuella åsen kan vara av betydelse för den framtida dricksvattenförsörjningen och att fortsatt täktverksamhet i [REDACTED] utgör en ökad risk för försämrade dricksvattenkvalitet i berört grundvattenmagasin.

Samlad slutsats utifrån stoppregeln

Naturvårdsverket anser att sökanden inte kunnat visa att det för de angivna huvudsakliga användningsområdena för det aktuella materialet är tekniskt omöjligt eller ekonomiskt orimligt att ersätta med alternativa material. Naturvårdsverket bedömer vidare att vid en avvägning mellan behovet av naturgrus för de ändamål som sökanden angett och behovet av att för framtiden säkerställa det aktuella området för dricksvattenutvinning bör det senare intresset ges företräde. SGU har bedömt att åsen utgör ett område som har förutsättningar för att i framtiden kunna utnyttjas för vattenuttag. Naturvårdsverket anser därför att sökanden inte har visat att ansökan är förenlig med bestämmelsen i 9 kap. 6 f § MB.

Miljö kvalitetsmål

Miljöbalkens syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap 1 § MB). Vad hållbar utveckling innebär konkretiseras i de 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit. Samtliga bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras ska det som mest sannolikt gynnar hållbar utveckling väljas. (Se Prop. 1997/98:45 del 2 s. 8 och jämför MÖD 2006:53, 2009:48 och 2010:38.)

Miljömålet *Grundvatten av god kvalitet* syftar till att säkerställa en god och kvalitetsmässigt bra tillgång på grundvatten idag och i framtiden. Av denna anledning är det viktigt att så långt som möjligt bevara naturgrusavlagringar som grundvattenresurs. Miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* preciseras bland annat så att med målet avses att naturgrusavlagringar av stor betydelse för dricksvattenförsörjning, energilagring, natur- och kulturlandskapet är fortsatt bevarade. Preciseringsen förtydligar att naturgrus är en ändlig naturresurs som ska användas sparsamt. Naturgrus bör endast nyttjas när ersättningsmaterial inte kan komma i fråga med hänsyn till användningsområdet och det inte är tekniskt möjligt eller ekonomiskt rimligt att använda ett annat material. (Se Ds 2012:23 s. 64 och 68.)

SGU, som ansvarar för miljö kvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*, följer upp utfasningen av naturgrus med hjälp av den information om levererad mängd

naturgrus och krossat berg som täkterna årligen lämnar i samband med miljörapporteringen till Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP). Statistiken visar att mängden naturgrus som levereras till väg stadigt minskar. Den aktuella täkten levererar enligt uppgifter lämnade via SMP en stor andel av sitt material till väg, vilket är ett material som går att ersätta med exempelvis krossat berg. Täckens leveranser motsvarade de senaste åren (2011 och 2012) mer än 10 % av de totala leveranserna av naturgrus till väg från Västra Götalands län och påverkar därmed möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet på regional nivå.

En viktig utgångspunkt är principen om att lika fall ska behandlas lika. Denna princip innebär att prövningen måste ske med beaktande av vad som kan bli följden av en generell tillståndsgivning till grustäkter med motsvarande förhållanden. (Jämför MÖD 2006:53.) När det gäller den aktuella åsens betydelse för den framtida dricksvattenförsörjningen och verksamhetens påverkan på grundvattnets sårbarhet hänvisas till vad som anförts ovan.

Naturvårdsverket vill i samråd med SGU framhålla att om miljökvalitetsmålet ska uppnås måste uttagen av naturgrus minska och detta gäller även områden där täktverksamhet redan bedrivs. En generell tillståndsgivning till grustäkter med motsvarande förhållanden kan motverka möjligheten att nå miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet*.

Vattenverksamhet

Av handlingar i målet framgår att det på grund av tidigare bedrivna täktverksamhet bildats två konstgjorda vattensamlingar. Enligt 11 kap. 2 § MB avses med vattenverksamhet bland annat grävning i vattenområden samt andra åtgärder i vattenområden om åtgärden syftar till att förändra vattnets djup eller läge. Vattenområde definieras i 4 § i samma kapitel som ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. Enligt förarbetena omfattas även konstgjorda vattensamlingar (prop. 1997/98:45 del 2 s. 128). Naturvårdsverket bedömer att grävning i de befintliga vattensamlingarna är vattenverksamhet.

I praxis har framhållits att oavsett hur verksamhetsutövaren väljer att avgränsa sin ansökan om tillstånd måste resultatet av tillståndsmyndighetens samlade prövning täcka alla centrala frågor så att det finns förutsättningar att föreskriva villkor i alla delar som är relevanta från miljösynpunkt. Detta gäller både när prövningsplikt följer av 9 kap. MB, 11 kap. MB eller av båda kapitlen. Prövningen ska resultera i de villkor eller föreskrifter som krävs enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Det är således tillståndsmyndigheten som avgör om ansökan fått en avgränsning som är lämplig. (Se MÖD 2006:6, Nacka tingsrätts dom den 25 oktober 2013 i mål M 3358-13, överklagad och ej beviljad prövningstillstånd genom MÖD:s beslut den 9 december 2013 i mål M 10395-13, samt Vänersborgs tingsrätts dom den 8 maj 2013 i mål M 802-13, överklagad och ej beviljad prövningstillstånd genom MÖD:s beslut den 13 juni 2013 i mål M 5233-13.)

Täktverksamheten i [REDACTED] har inte tidigare tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. MB. Sökanden har inte heller nu, såvitt framkommit i målet, sökt tillstånd för vattenverksamhet. Enligt ansökan kommer cirka 85 % av den planerade täktverksamheten av naturgrus ske under grundvattenytan genom

grävning och utökning av befintliga täktsjöar vilket kommer att förändra vattnets djup och läge i sjöarna. Brytningen kommer att ske cirka 10 meter under grundvattenytan. Brytning under grundvattenytan ger en ökad risk för förorening av vattnet (se även ovan under *Dricksvatten*).

Naturvårdsverket bedömer, i samråd med SGU, att förhållandena för denna täkt innebär att tillstånd enligt 11 kap. MB behövs. Naturvårdsverket vill framhålla att prövningen enligt 9 och 11 kap. MB bör ske samlat. Eftersom miljöprövningsdelegationen inte får pröva den tillståndspliktiga vattenverksamheten kan målet inte återförvisas för fortsatt handläggning om tillstånd för vattenverksamhet krävs.

Beslut om denna överklagan har fattats av enhetschefen Anders Johnson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit Linn Åkesson, Annika Ryegård och sektionschefen Gunilla Ewing Skotnicka, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Anders Johnson

Gunilla Ewing Skotnicka

Kopia till:
Sveriges geologiska undersökning