

YTTRANDE

2020-06-15

Ärendenr:

NV-00889-20

Mark- och miljööverdomstolen

Svea hovrätt

Svea.avd6@dom.se

Yttrande i mål nr M 1579-20, angående ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet samt vattenverksamhet vid Slite i Gotlands kommun

Naturvårdsverket har tagit del av aktbilaga 81, 84, 88-90 samt 92.

Med anledning av domstolens föreläggande, aktbilaga 86, anför Naturvårdsverket följande.

1. Bemötande av bolagets svaromål

Naturvårdsverket konstaterar inledningsvis att bolaget inte framför något nytt i sak. Naturvårdsverket vidhåller vad som tidigare framförts i målet. Naturvårdsverkets bemötande följer numreringen i bolagets yttrande.

1.1. B.1.1.1 i bolagets yttrande

Grundvattenmodellen som underlag för konsekvensbedömning avseende arter och habitat inom omkringliggande Natura 2000-områden

Naturvårdsverket har inte, såsom bolaget anför, antagit att bolagets konsekvensbedömningar avseende arter och habitat enbart grundar sig på grundvattenmodelleringen. Även bolagets sammanställning av underlag, som framgår av den presentation som bolaget hänvisar till, visar att olika fältkarteringar och provtagningar har genomförts. Naturvårdsverkets frågeställningar utgår emellertid från:

1. Vilket underlag som bolaget har utgått från vid bedömning av de lokala geologiska och hydrogeologiska förhållandena. Enligt Naturvårdsverket är ett sådant underlag avgörande för förståelsen av den lokala geologiska uppbyggnaden och den lokala geologins betydelse för de grundvattenberoende ekosystemen. Denna förståelse är i sin tur en

förutsättning för att kunna bedöma den lokala hydrologiska påverkan av en grundvattensänkning och dess konsekvenser för de studerade grundvattenberoende ekosystemen.

2. På vilket sätt resultaten från grundvattenmodelleringen har tillämpats i konsekvensbedömningarna och vilken betydelse denna tillämpning av modellresultaten har för konsekvensbedömningarna.

Bolaget har i sin bedömning av konsekvenser för grundvattenberoende ekosystem fokuserat på vilka effekter som *förväntade förändringar i grundvattennivå eller grundvattenutströmning* ger i ekosystemen.¹ Dessa *förväntade förändringar i grundvattennivå eller grundvattenutströmning* baseras enligt ansökningshandlingarna på resultat från grundvattenmodelleringen och ytvattenutredningen.²

Bolaget hänvisar till sitt presentationsmaterial och menar att *"den samlade kunskapen från det samlade underlaget möjliggör analyser med erforderlig detaljgrad."*³ Bolaget anger i sina ansökningshandlingar att ekohydrologi innefattar tvärvetenskaplig forskning mellan geohydrologi och ekologi, det vill säga de samverkande faktorerna kring vattenstånd, vattenflöden och vattnets kemiska innehåll och hur de påverkar sammansättningen av växt- och djurarter.⁴ Bolaget hänvisar vidare till hur spricksystemen i berggrunden försörjer ekosystemen med vatten⁵. SGU anger i rapporten *Geologins betydelse för grundvattenberoende ekosystem*⁶ att kunskapen om grundvattenberoende ekosystem utgör ett tvärvetenskapligt område som innefattar biologi, geologi, hydrogeologi, grundvattenkemi och hydrologi. I rapporten framgår att detta tvärvetenskapliga perspektiv följer av komplexiteten i ekosystemens bildningssätt och funktion och är nödvändigt för att identifiera och förstå dessa ekosystem. Även Naturvårdsverket har belyst samspelet mellan geologi, hydrologi och ekologi i tidigare yttrande.⁷ Mot bakgrund av att det i ansökan saknas en redovisning av resultat från lokala geologiska och hydrogeologiska fältundersökningar är enligt Naturvårdsverket det hydrogeologiska underlaget i ansökan ofullständigt för att kunna bedöma påverkan på kringliggande Natura 2000-områden.⁸ Naturvårdsverket saknar en tydlig metodbeskrivning för hur bolaget har använt den samlade kunskapen från det samlade underlaget i konsekvensbedömningarna.

Avgränsningen av påverkansområdet

Enligt ansökningshandlingarna ligger modellresultaten bland annat till grund för bolagets avgränsning av det geografiska påverkansområdet, en avgränsning som

¹ MKB, Bilaga 11, PM Natura 2000 – indirekt påverkan på naturvärden, sid 4

² MKB, Bilaga 11, PM Natura 2000 – indirekt påverkan på naturvärden, sid 4

³ Bolagets yttrande, daterat 2020-05-25

⁴ MKB, Bilaga 11, PM Natura 2000 – indirekt påverkan på naturvärden, sid 27

⁵ MKB, Bilaga 11, PM Natura 2000 – indirekt påverkan på naturvärden, Figur 16-17, sid 38

⁶ SGU-rapport 2016:11, sid 6

⁷ Naturvårdsverkets yttrande, daterat 2018-11-22, sid 6-10

⁸ Naturvårdsverkets överklagande, daterat 2020-02-28, sid 2

enligt ansökan gjordes i tidiga skeden.⁹ Enligt ansökningshandlingarna har också konsekvensbedömningarna i huvudsak baserats på modellens simulerade grundvattennivåer och grundvattenflöden¹⁰, vilket har haft avgörande betydelse för bolagets konsekvensbedömningar. Naturvårdsverket citerade i sitt överklagande¹¹ exempel på formuleringar i bolagets ansökningshandlingar där konsekvensbedömningar baseras direkt på resultat från modelleringen.

Enligt Naturvårdsverket har bolaget valt ett gränsvärde för påverkansområdet som inte korresponderar mot de grundvattenberoende ekosystemens känslighet. Påverkansområde definieras som det största område inom vilket avsänkningen i grundvattennivå får vara större än medgiven ändring i grundvattennivå till följd av ett grundvattenuttag och/eller en grundvattenbortledning.¹² Den medgivna ändringen i grundvattennivå anges med ett gränsvärde. Bolaget har i sina ansökningshandlingar valt att redovisa ett påverkansområde med gränsvärde 1 m, trots att praxis innebär att den yttre gränsen för påverkansområdet sätts till 0,3 meter när det gäller grundvattennivåavsänkning i berg och till 0,1 m för grundvattennivåavsänkning i jordlager.¹³ Naturvårdsverket finner valet av gränsvärde på 1 m anmärkningsvärt då de intilliggande skyddsvärda grundvattenberoende ekosystemen kan påverkas vid grundvattensänkningar på några centimeter.

Bolaget anger att för de våtmarksekosystem som kan bli berörda inom Natura 2000-områdena kan negativa effekter uppstå även vid lägre grundvattensänkningar än en meter. Med hänsyn till försiktighetsprincipen har bolaget inkluderat hela delavrinningsområdena i konsekvensbedömningarna, även om det endast är delar av delavrinningsområdet som faller inom influensområdet.¹⁴ Naturvårdsverket konstaterar dock att det saknas en redogörelse för andra delavrinningsområden som kan vara relevanta, utanför det angivna påverkansområdet.

Enligt Naturvårdsverket borde påverkansområdet avgränsas i syfte att kunna identifiera vilka skyddsvärda objekt som skulle kunna påverkas av den ansökta verksamheten. Det är därefter fördjupade analyser som ska ligga till grund för att kunna utesluta påverkan i identifierade skyddsvärda objekt inom påverkansområdet. Hade bolaget angett ett gränsvärde på 0,1 eller 0,3 m skulle sannolikt en betydligt större areal känsliga ekosystem, inkluderande Natura 2000-naturtyper, ha ingått i påverkansområdet. Ett sådant scenario innebär att bolaget skulle behöva kartera och undersöka ett större geografiskt område för att erhålla ett samlat underlag för konsekvensbedömningarna. Även SGU anger i sitt yttrande¹⁵ att känsliga ekosystem och grävda brunnar riskerar att påverkas negativt, vilket motiverar att 0,3 meter används för att avgränsa påverkansområdet. SGU framhåller att det finns risk för påverkan på känsliga objekt även utanför det påverkansområde som bolaget valt att redovisa.

⁹ MKB, Bilaga 11, PM Natura 2000 – indirekt påverkan på naturvärden, sid 4

¹⁰ MKB, Bilaga 11, PM Natura 2000 – indirekt påverkan på naturvärden, Figur 19-20, sid 40

¹¹ Naturvårdsverkets överklagande, daterad 2020-02-28, sid 12-13

¹² Se <https://www.sgu.se/anvarndarstod-for-geologiska-fragor/bedomning-av-influensomrade-avseende-grundvatten/influensomrade-och-paverkansomrade/>

¹³ SGU:s yttrande, daterat den 2020-06-01

¹⁴ MKB, Bilaga 11, PM Natura 2000 – indirekt påverkan på naturvärden, sid 39

¹⁵ SGU:s yttrande, daterat den 2020-06-01

1.2. B.1.1.2 i bolagets yttrande

Naturvårdsverket konstaterar att parterna i förevarande mål använder olika definitioner och tolkningar av begrepp kopplat till den numeriska modelleringen. För att reda ut de olika begreppen har Naturvårdsverket låtit Aquater AB sammanställa och reda ut de olika begreppens innebörd. Denna sammanställning återfinns i *Bilaga 1* till detta yttrande.

Naturvårdsverket konstaterar att bolaget i ansökningshandlingarna har redogjort för genomförd kalibrering och validering av modellen. Enligt Naturvårdsverket behöver dock kalibreringen och valideringen kopplas till syftet med modelleringen. En modell kan endast användas för det syfte som den är konstruerad och kalibrerad för.¹⁶ Enligt Naturvårdsverket kan resultaten från grundvattenmodelleringen *inte* ligga till grund för bedömningen av påverkan och effekter på naturtyperna i Natura 2000-områdena eftersom bolaget inte redovisar några mätdata eller lokala data om de geologiska förhållandena i Natura 2000-områdena och inte heller någon lokal kalibrering.

Vad gäller verifieringen (eller valideringen) kan modellen endast bli verifierad (eller validerad) i förhållande till de mål som ställts upp och där utfallet kan kontrolleras. Enligt Naturvårdsverket kan modellen i förevarande fall därmed inte anses vara verifierad (eller validerad) utom för det ändamål för vilket den kalibrerats.

1.3. B.1.1.3 i bolagets yttrande

Enligt Naturvårdsverket behöver konsekvensbedömningarna avseende Natura 2000-områden baseras på relevanta lokala mätdata.¹⁷ Dessa mätdata är nödvändiga för att kunna erhålla en god förståelse för de lokala geologiska, hydrogeologiska och hydrologiska förhållandena. Naturvårdsverket har återkommande belyst behovet av ytterligare lokala mätdata och resultat från geofysiska undersökningar.¹⁸ Även SGU anför i sitt yttrande att det behövs förfinade lokala analyser för att besvara frågor gällande påverkan på aktuella skyddsobjekt.¹⁹ Enligt SGU kan analyserna utföras både genom fältmätningar (t.ex. sprickkartering, geofysik eller borrhning), lokala grundvattenmodeller eller en kombination av dessa beroende på frågeställningen.

För att kunna tillämpa modellen i syfte att bedöma påverkan på hydrologin inom t.ex. Natura 2000-områdena behöver en kalibrering ske lokalt inom det skyddade området. Sådana mätpunkter saknas i underlaget. Se även *avsnitt 1.2* ovan.

1.4. B.1.1.4 i bolagets yttrande

Enligt Naturvårdsverket behöver konsekvensbedömningarna avseende Natura 2000-områden baseras på relevanta lokala mätdata, se *avsnitt 1.3* ovan.

¹⁶ Naturvårdsverkets kompletterande överklagande, daterat 2020-02-28, sid 11

¹⁷ Jmf. Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 april 2019 i mål M 10717-17

¹⁸ Naturvårdsverkets överklagande, daterat 2020-02-28, sid 13

¹⁹ SGU:s yttrande, daterat 2020-06-01

1.5. B.1.1.5 i bolagets yttrande

Enligt Naturvårdsverket är inte modellen konstruerad för att på detaljnivå hantera karstmiljöer.²⁰ Naturvårdsverket har återkommande belyst behovet av ytterligare lokala mätdata och resultat från geofysiska undersökningar.²¹ Resultaten från sådana mätningar och undersökningar är nödvändiga för att kunna erhålla en god förståelse för de lokala geologiska, hydrogeologiska och hydrologiska förhållandena, vilket inkluderar förekomst av dränerande strukturer och flödesvägar för grund- och ytvatten.

1.6. B.1.2.1, B.1.2.2, B.1.3.1 och B.1.4.2 i bolagets yttrande

Enligt Naturvårdsverket behöver konsekvensbedömningarna avseende Natura 2000-områden baseras på relevanta lokala mätdata. Se även *avsnitt 1.1-1.3 samt 1.5* ovan.

1.7. B.1.5.1 och B.1.6.3 i bolagets yttrande

Enligt Naturvårdsverket behöver kalibreringen och valideringen kopplas till syftet med modelleringen. En modell kan endast användas för det syfte som den är konstruerad och kalibrerad för.²² Se även *avsnitt 1.2* ovan.

1.8. B.1.6.1 i bolagets yttrande

Bolaget motiverar valet av de två aktuella borrhålen (Slite18 och BH87) för valideringen med hänvisning till att det för båda borrhålen finns lämpliga tidsserier och att borrhålen ligger inom det område som är av intresse för modellens förmåga att beräkna framtida förhållanden. Enligt Naturvårdsverket saknar dock jämförelser med nivåvariationer i BH87 respektive Slite18 relevans som verifiering (eller validering) eftersom resultatet inte jämförs med verkliga mätdata.²³

Enligt Naturvårdsverket bedömning behöver kalibreringen och valideringen kopplas till syftet med modelleringen. En modell kan endast användas för det syfte som den är konstruerad och kalibrerad för.

1.9. B.1.6.2 i bolagets yttrande

Mot bakgrund av den mycket heterogena berggrunden i område kan enligt Naturvårdsverket modellerade grundvattennivåer på större avstånd från kalibreringspunkterna inte förväntas lokalt överensstämma med uppmätta nivåer. En sådan överensstämmelse skulle enligt Naturvårdsverket endast vara möjlig vid helt homogena och isotropa förhållanden.

²⁰ Naturvårdsverkets yttrande, daterat 2018-11-22, sid 13

²¹ Naturvårdsverkets överklagande, daterat 2020-02-28, sid 13

²² Naturvårdsverkets överklagande, daterat 2020-02-28, sid 11

²³ Naturvårdsverkets yttrande, daterat 2019-05-23, sid 1-2

1.10. B.1.7.1 i bolagets yttrande

Naturvårdsverkets bedömning är alltså att bolaget inte har redogjort för den osäkerhet som avspeglas i modellparametrarna och resultaten. Bolaget har i ansökningshandlingarna redovisat en sensitivitetsanalys, till vilken de återkommande hänvisar. Vad Naturvårdsverket efterfrågar är dock en *osäkerhetsanalys*.²⁴ En osäkerhetsanalys beräknar t.ex. på statistisk väg vilken osäkerhet resultaten har eller beskriver vad modellförenkling, skalproblem, mätnoggrannhet etc. betyder för osäkerheten (se *Bilaga 1*).

1.11. B.1.7.2 i bolagets yttrande

Enligt Naturvårdsverket borde bolaget ha verifierat den geologiska modellens giltighet. Aquater AB har tidigare angivit att det har tagits fram ett flertal modeller över området under åren, som var och en ger olika resultat.²⁵ Enligt Naturvårdsverket är det relevant för prövningen att belysa osäkerheterna med modellen, se även *avsnitt 1.10* ovan om osäkerhetsanalys.

1.12. B.3.1 i bolagets yttrande

Naturvårdsverket vidhåller att ett korrekt beskrivet nollalternativ behöver tillämpas i bolagets konsekvensbedömningar. I bemötandet av Naturvårdsverkets invändning anför bolaget:

*”Cementa vidhåller att den jämförelse som Naturvårdsverket och Länsstyrelsen efterfrågar skulle vara missvisande, då den skulle illustrera vad som skulle inträffa om befintlig täkt vattenfylld och den nu ansökta verksamheten därefter skulle inrättas (dvs. att täktsjön skulle tömmas och täktverksamheten därefter återupptas). En sådan jämförelse skulle även kräva ett stort antal spekulativa antaganden om bl.a. hur omgivningen kommer att utvecklas oberoende av Cementas verksamhet, och därmed inte bidra med någon vetenskapligt grundad redovisning av konsekvenserna av den ansökta verksamheten.”*²⁶

Naturvårdsverket konstaterar att en korrekt beskrivning av nollalternativet är en beskrivning av konsekvenserna av en avslutad täktverksamhet och att brottet successivt fylls med vatten. Det är således *inte* konsekvenserna av att fylla brottet med vatten, tömma det vattenfyllda brottet och därefter påbörja en ny täktverksamhet. I förarbetena till de nya bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken framgår att det som krävs är uppgifter om miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas. Detta framgår också av nuvarande 6 kap. 35 § 3 miljöbalken. Krav på redovisning av det s.k. nollalternativet i de nya bestämmelserna innebär ingen ändring i förhållande till vad som gäller enligt de äldre bestämmelser som tillämpas i målet.²⁷ Bolagets inställning att en sådan beskrivning inte låter sig göras eftersom den skulle vara spekulativ är mot bakgrund av detta svår att förstå. Det korrekta nollalternativet

²⁴ Naturvårdsverkets yttrande, daterat 2018-05-03, sid 2.

²⁵ Naturvårdsverkets yttrande daterat 2018-11-22, Bilaga 7.

²⁶ Bolagets yttrande aktbil. 81, sid 14.

²⁷ Prop. 2016/17:200 sid. 129.

är konsekvenserna av bolagets efterbehandling av nuvarande täkt, något som bolaget bör ha kunskap om.

1.13. B 5.6 i bolagets yttrande

Det är möjligt att skapa rikkärr, det betyder dock inte att det är möjligt att *återskapa* ett rikkärr. Skillnaden mellan att skapa och återskapa kan framstå som betydelselös men vid beaktande av att rikkärr är ett samlingsbegrepp för olika vegetationstyper²⁸ med stora skillnader i förekomst av arter blir det uppenbart att det är fråga om en betydande distinktion. Att återställa de hydrologiska förhållandena är en central del av förutsättningarna för att återskapa ett rikkärr. Det innebär bland annat att de geologiska och hydrologiska förhållandena måste återställas vilket i sammanhanget måste betraktas som ytterst utmanande då mycket stora volymer av berggrunden bortförs.

Förändringar i exempelvis grundvattennivåerna, särskilt under vissa kritiska perioder av året, är något som har stor effekt på rikkärren och som kan resultera i att rikkärren upphör att existera genom att övergå till en annan naturtyp som exempelvis fuktängar. Rikkärr (7230) skiljer sig från fuktängar på kalkrik jord genom bl.a. vegetationssammansättningen. Om exempelvis vegetationen förändras genom att gräs snarare än halvgräs dominerar, bottenskiktet övergår till att karaktäriseras av sparsamt förekommande rikkärrsindikerande mossor har naturtypen rikkärr troligen övergått till att ha blivit fuktäng (6410) eller högörtäng (6430) alternativt en naturtyp som inte omfattas av art- och habitatdirektivet.

En övergång av en naturtyp till en annan är en skada i art- och habitatdirektivets mening. Bolaget har inte visat att förutsättningar finns för rikkärren att återskapas. Beslutande myndighet får bevilja tillstånd först efter att ha försäkrat sig om att ingen skada uppstår. I det här fallet står det enligt Naturvårdsverket klart att en skada uppstår och att tillstånd därmed inte kan beviljas.

1.14. B 6.1 i bolagets yttrande

Det finns ett stort antal rödlistade arter i det berörda området varav en del är hotade. Bara inom ansökningsområdet förekommer minst 30 arter som omfattas av 4, 6, 7, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen. Det är ett exceptionellt värdefullt område ur naturvårdssynpunkt som inte har någon motsvarighet utanför Gotland. Området är även utpekad som riksintresse för naturvård.

Bolaget har för en del av de rödlistade arterna, de som är fridlysta, redovisat bedömningar av hur deras bevarandestatus antas påverkas av den ansökta verksamheten. Bedömningarna landar i att respektive arts bevarandestatus inte påverkas vare sig lokalt eller i ett större perspektiv. För exempelvis svärdskrissla som är både rödlistad och fridlyst enligt 8 § artskyddsförordningen och där ca 150 exemplar förekommer i området som omfattas av ansökan av en total population av ca 2500 individer i landet görs bedömningen att ingreppet inte påverkar artens bevarandestatus. Några relevanta argument för denna bedömning framförs inte.

²⁸ Vegetationstyper i Norden, TemaNord 1994:665.

För övriga rödlistade arter uppger bolaget att de hanteras inom ramen för de allmänna hänsynsreglerna. För arter där kunskaperna om deras utbredning och ekologi är bristfällig, men där arten bedömts vara ovanlig snarare än förbisedd, har bolagets konsekvensbedömning gjorts utifrån försiktighetsprincipen. Bedömningen har då landat i att konsekvensen av täktens påverkan riskerar att bli en försämrad bevarandestatus för respektive art.²⁹

Enligt Naturvårdsverket har relevanta analyser av effekterna av en eventuell täkt inte redovisats för flertalet av de rödlistade arterna oavsett vad bedömningarna landat i för slutsatser. Naturvårdsverket anser att analyser av effekter på rödlistade arter rimligen omfattar inte enbart bedömningar utifrån generella och allmänna resonemang utan även djupare kunskap om respektive art.

1.15. B 6.2.3

Bolaget redovisar åtgärder som sägs fungera men utan att resonera kring riskerna med att stora arealer mark försvinner. Hur området kommer att skötas om bolaget inte meddelas tillstånd är inte relevant i prövningen om täktens tillåtlighet. Som bolaget själva påpekar finns det omständigheter som ligger utanför bolagets kontroll, till exempel torrår. Denna problematik gäller även bolagets egna åtgärder för fjärlarna. Bolaget har till synes inte räknat med denna osäkerhet i sina egna föreslagna skyddsåtgärder. Riskerna för den här typen av problem är större i tillskapade livsmiljöer än i de befintliga livsmiljöerna och troligen ökande på grund av prognosticerade klimatförändringar.

1.16. B 7.1.3 i bolagets yttrande

Se avsnitt 1.1-1.3 samt 1.5 ovan gällande beräkningar av påverkan på grundvattenförhållandena i Natura 2000-områdena. Vad gäller kemisk status och bedömningen av påverkan på en grundvattenförekomst har EU-domstolen i ett nyligen meddelat avgörande bl.a. konstaterat att det inte krävs att grundvattenförekomsten i sin helhet ska vara påverkad för att en försämring av denna status ska kunna konstateras.³⁰

1.17. C. i bolagets yttrande

Bolaget anger att de under sommaren kommer att utföra mätningar som ska redovisas innan huvudförhandlingen. Naturvårdsverket hemställer att Mark- och miljödomstolen förelägger bolaget att förtydliga och redovisa vad det är för mätningar som avses utföras och på vilka punkter. Bolaget anser vidare att de uppgifter som avses inlämnas till Mark- och miljööverdomstolen den 18 september kan bemötas vid huvudförhandlingen två veckor senare. Enligt Naturvårdsverket är det svårt att säga huruvida denna tid är tillräcklig för att kunna granska materialet. Tidsåtgången är beroende av hur omfattande materialet är men också av själva innehållet. Först efter att ha tagit del av materialet är det möjligt för Naturvårdsverket att uppskatta tidsåtgång för granskning.

²⁹ Aktbil. 29 MMD Fördjudad bedömning av påverkan på riksintresse, sid. 7.

³⁰ EU-domstolen dom i mål C-535/18 punkt 112-119.

Enligt Naturvårdsverket finns det inte några kända hinder för att bolaget under sommaren även utför sådana geofysiska undersökningar som Naturvårdsverket efterfrågat. Sådana undersökningar skulle kunna ge svar på flera av de frågor som är obesvarade i målet när det gäller hur berggrunden faktiskt ser ut.

Beslut om detta yttrande har fattats av miljöjurist Torunn Hofset.

Vid den slutliga handläggningen av ärendet har i övrigt deltagit biologen Björn-Axel Beier samt tekniska handläggaren Maria Ed, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Torunn Hofset

Maria Ed

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.